IICA-CIRA

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

SEMINARIO INTERAMERICANO DE PROGRAMACION DE EXTENSION RURAL Y CREDITO AGROPECUARIO

BOGOTA, 1971.

DOCUMENTOS CORRESPONDIENTES AL SEMINARIO INTERAMERICANO DE PROGRAMACION DE EXTENSION RURAL Y CREDITO AGROPECUARIO. I.ANSORENA.

1.- **FUNDAMENTOS DE ECONOMIA AGRARIA**
(Una copia se encuentra en la Unidad de Apoyo Didáctico)

2.- **FUNDAMENTOS DE SOCIOLOGIA RURAL**
(Se encuentra en cinta magnetófonica)
FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA.

3.- Proyecto 80 - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO.
(una copia se encuentra en la Unidad de Apoyo Didáctico.) Mayo de 1.970.
Véase Curso Interamericano de Programación en Extensión y Crédito

4.- TEORIAS ADMINISTRATIVAS - Dr. Luis A. Mendoza.

5.- EICLIMA DE LA INSTITUCION.- Dr. Luis A. Mendoza.

6.- FACTORES QUE CONDUCEN HACIA LA IRRACIONALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES. Dr. Luis A. Mendoza.

7.- SUPERVISION.

8.- LIDERAZGO. Dr. Luis A. Mendoza.

9.- ADMINISTRACION DEL DESARROLLO

10.- COORDINACION.

11.- LOS CINCO MITOS DE LA ORGANIZACION- Dr. Luis A. Mendoza.

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

12.- DESARROLLO Y SUBDESARROLLO - RESUMEN
Thomás Lackington.

* **ESTRUCTURAS AGRARIAS**

13.- CARACTERISTICAS Y FORMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS LATIFUNDISTAS EN AMERICA LATINA.
Conferencia del Dr. Antonio García.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

14.- METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION SOCIAL - Profesor Marcial Antonio Riquelme - Quinta Conferencia.

METODOLOGIA PARA EVALUACION DE RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA.
Conferencias del Dr. Augusto Donoso por entregar.

ELEMENTOS DE LEGISLACION AGRARIA.

15.- Conferencias de M. Suárez Melo por entregar.

TENENCIA DE LA TIERRA

16. TENENCIA DE TIERRA EN AMERICA LATINA.
(Un marco para su estudio) Jorge Vallejo Morillo

EXTENSION AGRICOLA

17.- Conferencia de I. Ansorena por entregar.

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

18.- Sector Agropecuario (Colombia) Gabriel Pulido.

FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION Y CONSUMO

19.- Formas no convencionales de cooperación.
Instructor Dr. J. M. Texler.

SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL PROCESO DE R.AGRARIA.
COMERCIALIZACION.

20.- Conferencias de G. Grajales.(Hay un ejemplar en U. de Apoyo Didáctico.).

SERV. COMPLEM. PROCESO R. A. PROCESAMIENTO.

21.- El procesamiento de Productos Agropecuarios.
Luis José Lizarazo.

SERV. COMPLEM. PROCESO R. A. MECANIZACION AGRICOLA

22. Mecanización y Reforma Agraria.
23. Resumen de "La Maquinaria y la Agricultura en Colombia". Autor Esteban Rico.

SERV. COMPLEM. PROCESO DE R. A. VIVIENDA RURAL

24. Importancia e implicaciones de la vivienda rural en el proceso de cambio. Ing. Eduardo Menéndez.
(Una copia se encuentra en la Unidad de Apoyo Didáctico.)

SERV. COMPLEM. PROCESO R. A. EDUCACION

25. Educación Agrícola en los planes de Reforma Agraria.
Guillermo Ortiz R.

SERV. COMPLEM. PROCESO R. A. NUTRICION

26. Nutrición y Desarrollo Económico.
Rubén García Gutiérrez.

SERV. COMPLEM. PROCESO R. A. SALUD-SALUBRIDAD Y DESARROLLO SOCIAL CAMPESINO.

27. Conferencia de Bernardo Isaza que no ha sido entregada .

SERV.COMPLEM. PROCESO R. A. MEJORAMIENTO DEL HOGAR

28.- Programas con la familia en la reforma agraria.
Dra. Virginia Lattes de Cásseres.

SERV. COMPLEM. PROCESO R. A. DESARROLLO COMUNAL

29.- Notas sobre desarrollo Comunal.
Luis Flóres.

PLANIFICACION DEL DESARROLLO

30.- Conferencia de Th. Lackington que no ha sido entregada.

PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL

31. Planificación de la Reforma Agraria a Nivel Nacional.
Enrique Viguás Roig.

PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

32. Hoganización del sujeto de la unidad de producción.
Tomado de: Plan de Area. Planificación Física-Metodología . Programa IICA - CORA / CHILE.

PLANIFICACION FISICA DE LA REFORMA AGRARIA.

33. Conferencia de S. Varas que no ha sido entregada.

PLANIFICACION REGIONAL DE LA REFORMA AGRARIA.

34. Referencia de los esquemas de clase sobre planificación regional.
Profesor: Hernán Carrera Andrade.

35. Resumen: Lecciones para el planificador regional.
W. Arthur Lewis - Development Planning p.72.

PLANIFICACION PARCIAL DE LA REFORMA AGRARIA.

36. Plauificación a nivel de unidad de producción parte aplicada. Jaime Ortiz E. IICA.

37. Planificación a nivel de unidad de producción.
Jaime Ortiz.

38.- Formulación de alternativas y el proceso de decisiones.
Jaime Ortiz.

39.- Evaluación de Proyectos.
Hernán Carrera Andrade.

MECANISMOS DE LA PLANIFICACION

Nociones básicas del Pert-CPM.
Ing. Samuel Reales Ortiz.

LA REFORMA AGRARIA Y SU INTERRELACION CON LOS PLANES GENERALES DEL DESARROLLO.

40.- La reforma agraria y su relación con los planes generales de desarrollo.
Alberto Franco.

ANALISIS DE SISTEMAS DE PLANIFICACION DE LA R. A. EN AMERICA LATINA.

Aspectos económicos de la reforma Agraria.

Dr. David Alaluf.

FACTORES LIMITANTES DE LA PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA.

41. Aspectos políticos de la planificación en América Latina.
Marcos Kaplan.

Bogotá, Julio 27 de 1.973.

RECIBI: _____

FUNDAMENTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

Centro de Enseñanza e Investigación

Turrialba, Costa Rica

PROYECTO 80 PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS

PARA EL DESARROLLO

ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS DE DESARROLLO AGROPECUARIO, Y EL AGRUPAMIENTO DE LAS MAYORIAS CAMPESINAS EN ORGANIZACIONES

(Se incluye únicamente el capítulo II del estudio original)

Luis Antonio Mendoza M.

Mayo, 1970

I. INTRODUCCION

El presente grupo de problemas, objetivos e hipótesis es parte de un estudio de tipo exploratorio hecho por el suscrito, sobre las Instituciones del Sector Agropecuario en América Latina.

Los problemas existentes así como los posibles objetivos e hipótesis a ser utilizadas en futuros estudios empíricos, fueron agrupadas en base a las funciones de la Administración; ordenamiento, coordinación, dirección, comunicación, financiamiento, contratación de personal y evaluación.

La información que aparece en este estudio fue recogida de diferentes fuentes: 1) documentos bibliográficos--informes, estudios, seminarios, tesis-- 2) cintas magnetofónicas del "Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina 1968". El trabajo del autor se concretó a recoger los problemas, clasificarlos y ordenarlos sistemáticamente, y formular posibles objetivos e hipótesis en relación con cada grupo de los mismos.

II. LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO AGROPECUARIO

El desarrollo económico involucra la reorganización de los recursos de producción; ya sea ésto enfocado en términos institucionales, como el desarrollo de las nuevas formas de capitalismo moderno, o en términos de una sucesión de sectores dirigentes. El desarrollo Socio - Económico es fundamentalmente un fenómeno de organización, basado en la coordinación de esfuerzos individuales. Este proceso requiere de organizaciones cuyas estructuras y funciones sean vehículos que hagan viable el cambio y el desarrollo. Para ello, en algunos casos habrá la necesidad de crear nuevas organizaciones y en muchas otras será indispensable el efectuar profundas transformaciones estructurales en las ya existentes, ya que los procesos de cambio generan transformaciones dinámicas en los sistemas sociales en los que las organizaciones viven y operan, requiriendo por lo tanto evaluaciones y reajustes sistemáticos.

Las actividades agropecuarias en América Latina, tienen gran importancia en la vida de cada uno de los países, debido al alto porcentaje de la población que se concentra dedicada a las mismas.

Como anota González *, "El insuficiente Desarrollo Agropecuario

---

* GONZALEZ MONTANO, Jesús. "Organización Institucional del Sector Agropecuario en Chile". Trabajo presentado en el Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina. 2 al 7 de setiembre, 1968. Turrialba, Costa Rica.

constituye un fuerte impedimento para el desarrollo económico y social de los países. Además significa la expulsión de las fuerzas laborales Agropecuarias hacia las zonas urbanas a una tasa superior a la capacidad de creación ocupacional por el resto de la economía. Un insuficiente abastecimiento de productos a los mercados de consumo que da origen a un aumento en los precios que se traducen en inflación".

Estos factores son los que le asignan al Sector Agropecuario una alta prioridad en el proceso de desarrollo socio-económico de un país.

Cada país latinoamericano tiene problemas relacionados con la tenencia de la tierra, la educación y asistencia técnica, el crédito agrícola, la investigación agropecuaria, el mercadeo, la colonización, el abastecimiento de insumos, las construcciones de infraestructura, etc., problemas éstos que reclaman la atención de los gobiernos, pidiendo soluciones que sean implementadas con agilidad y eficiencia. Esto, requiere del concurso de organizaciones de Desarrollo Agropecuario que deberán ser instrumentos que demuestren tener gran efectividad en la solución de los mismos, gracias a su estructura flexible y a su administración "racional".

El esquema No. 1 muestra los servicios que posiblemente son los básicos para el desarrollo agropecuario, teniendo como centro la familia campesina.

De acuerdo a Herrera*, "Los diferentes países latinoamericanos, cuentan en el sector agropecuario con una gama de instituciones de diferentes estructuras orgánicas y diferentes sistemas administrativos cuya tipología, está anotada en el esquema No. 2.

Por una parte está el Sector Público que tiene un Sector Centralizado y otro Descentralizado. Al primero pertenecen los Ministerio de Agricultura; al descentralizado las organizaciones semi-autónomas (corporaciones, Institutos, etc.) que operan bajo la autoridad del Ministerio y las autónomas (establecimientos de enseñanza agronó-

---

* HERRERA, José Eugenio. "Organización del Sector Agropecuario". Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina. 1968. Turrialba, Costa Rica.

ESQUEMA Nº 1

SERVICIOS BASICOS PARA EL DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO DE LA FAMILIA CAMPESINA

Dotacion de Tierra

1. Redistribución de la tierra
2. Colonizacion

Crédito Agropecuario

1. Empresa Agrícola
2. Pequeño Agricultor

Suministro de Tecnología

1. Investigacion
2. Extensión
3. Servicios del Hogar
4. Fomento
5. Infra estructura

Formación de Organizaciones campesinas

1. Sindicatos
2. Cooperativas
3. Asociaciones
4. Otros Grupos

Provisión de Insumos

Mercadeo

1. Información
2. Almacenamiento
3. Distribución

Educación Formal

1. Alfabetización
2. Educación Fundamental
3. Educación de Adultos

FAMILIA CAMPESINA

nómica superior, Consejo Nacional de Producción, Bancos del Sistema Bancario, etc.). Por otra parte está el sector privado (Organizaciones gremiales, cooperativas y sociedades anónimas) que opera en muchos casos en forma independiente y en cierto modo aislada del Sector Público.

ESQUEMA No. 2

CLASIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO

A. Sector Público

I. Centralizado

1. Presidencia de la República
2. Ministerios de Estado

II. Descentralizado o autónomo

1. Universidades
2. Sistema Bancario
3. Institutos de Reforma Agraria
4. Corporaciones de Fomento

B. Sector Privado

1. Sociedades Anónimas
2. Cooperativas
3. Organismos Gremiales
4. Empresas Industriales

La naturaleza jurídica de estos organismos en los países latinoamericanos es muy dispar, mostrando tener distintos grados de autonomía frente al poder central. Así mismo parece haber una verdadera desintegración de las organizaciones del sector agropecuario, ya que unas veces las mismas actividades de servicio son cumplidas

por diferentes tipos de organizaciones, y otras en que una multiplicidad de organismos ejecutan las mismas tareas, existiendo una duplicación de objetivos y roles que cumplir. Como consecuencia de ésto, hay una falta de coordinación institucional en casi todos los países latinoamericanos, muy a pesar de que las funciones de coordinación están planteados teóricamente en todas las organizaciones agropecuarias, no existiendo una coordinación práctica y real. Muchas de estas instituciones fueron organizadas, basadas en viejos moldes jurídicos, y estructuras copiadas de modelos foráneos, habiendo sido acomodadas al medio ambiente social, político y económico latinoamericano, con modificaciones y ajustes defectuosos, las más de las veces hechas por juristas y políticos sin mayor conocimiento de este campo. Los ministerio de Agricultura tradicionales, surgieron con estructuras orgánicas que fueron consecuencia de una serie de necesidades de trabajo existentes en el momento en que las mismas nacieron. En esa época, la labor de los ministerios de Agricultura estaba, en muchos casos, dirigida a actividades de fomento canalizadas particularmente a los grandes y medianos propietarios, sin involucrar, dentro de sus actividades a las grandes mayorías campesinas. No parecía existir una relación entre la acción del gobierno y las necesidades de los que trabajan y producen en el campo. Muchos programas estaban y en algunos países, aún están encaminados hacia fines en los cuales el propio gobierno se encuentra interesado, no significando que ésto represente los intereses de las mayorías campesinas.

La ineficiente labor desempeñada por los Ministerio de Agricultura, dió cabida a que se organizaran institutos y corporaciones y servicios autónomos y semi-autónomos a fin de atender a las nuevas necesidades técnicas y sociales, que reclamaban las zonas agrícolas, ya que los cambios estructurales y el mejoramiento en los medios de comunicación motivaron a la gente de campo, hacia nuevas inquietudes y aspiraciones, las mismas que encontraron a los Ministerios de Agricultura anquilosados, rígidos e inoperantes, desprovistos de recursos y personal técnico capacitado adecuadamente.

En la actualidad la estructura orgánica de los Ministerio de Agricultura, así como la de las organizaciones que trabajan en el campo agropecuario, tendrán que estar ajustadas y orientadas hacia el desarrollo.

Las posteriores reorganizaciones y en algunos casos las llamadas "reestructuraciones" de las instituciones, fueron dirigidas a efectuar modificaciones y cambios en la forma y algunos métodos, pero parece que no en la estructura misma de la organización. Es tal

vez por ello que muchas de ellas, aún en el presente, todavía no son lo deseablemente flexibles, como para atender a los nuevos problemas y necesidades, que requieren de una interpretación científica y de programas de acción inteligentes, ágiles y efectivos.

Algunos de los posibles factores que explican esta ineficiencia, parecen ser los siguientes:

1. La falta de delineamientos políticos claros y bien definidos, sustentados en bases ideológicas que a manera de referencia, fijen los parámetros del desarrollo integral del sector agropecuario.

2. Defectuosas estructuras orgánicas, que impiden la eficiente utilización del personal técnico, y los recursos físicos. Y que no tienen la flexibilidad necesarias como para lograr un ajuste a las condiciones dinámicas y cambiantes del medio socio-económico actual.

3. Sistemas administrativos inoperantes y muchas veces rutinarios en la realización de las mismas funciones. Donde la división del trabajo y la especificación de deberes no parecen cumplirse en la práctica.

4. Compleja burocratización de cargos, y un complicado sistema de papaleo y control, que dificulta y retarda todo el funcionamiento de la organización.

5. La presencia de actitudes individualistas, tanto de funcionarios, grupos y departamentos o secciones dentro de una misma institución, así como entre organizaciones que trabajan en programas afines.

6. Ineficiencia funcionaria, junto a una improvisación del personal, falta de métodos y programas de entrenamiento, así como la no existencia de un sistema de incentivos que motiven la iniciativa y creatividad de los empleados, y contribuyan a mantener una moral alta.

7. Considerable pérdida de personal, e inseguridad en el trabajo.

8. Funcionamiento dificultoso e inadecuado, junto a un sistema contable lento y a veces una fuerte intromisión política en aspectos técnicos, con el consecuente desplazamiento de objetivos, pérdida de energías, tiempo y recursos.

9. Deficiente financiamiento, así como inoportuno suministro de fondos presupuestados a las diferentes reparticiones o agencias.

Estos y muchos otros factores podrían ser enumerados como causas posibles de las fallas que presentan los Ministerios de Agricultura así como las organizaciones del Sector Agropecuario.

En relación con este aspecto, cabe anotar algunas proposiciones hechas por Long *, en relación con las organizaciones de desarrollo:

Proposición No. 1

El subdesarrollo económico es por sí mismo consecuencia de que las instituciones sean subdesarrolladas.

El resultado de investigaciones hechas, indica que el tipo y el nivel institucional y los recuros humanos existentes, parece ser la variable más significativa relacionada con el factor progreso, no habiendo virtualmente correlación entre el nivel de desarrollo y la variable dotación de recursos en el país, y disponibilidad de capital.

Una de las características de las organizaciones en países subdesarrollados es el que las mismas tienen los objetivos de la estructura institucional orientada hacia la "supervivencia" del grupo, la sociedad, etc., y no así del individuo. Esta supervivencia institucional, es alcanzada desalentando la iniciativa y creatividad del individuo (que es fundamental para el desarrollo) pero que pone en riesgo la supervivencia de la organización y que pueden ocasionar cambios que amenazan el orden ya establecido. El que las decisiones sean tomadas por un reducido grupo de viejos conservadores que ocupan cargos ejecutivos, evitando que elementos jóvenes tengan acceso a este nivel. Por lo tanto, es indispensable, que las organizaciones cambien su actitud de sobrevivencia por medio del mantenimiento de un orden estático, a una actitud de progreso por medio del cambio.

Preposición No. 2

Los países que deseen ingresar en la corriente del progreso econó-

* LONG, Erven J. "Institutional Factors Limiting Progress in the Less Developed Countries". American Association for the Advancement of Science. Cleveland, Ohio, 1963.

mico, deberán alterar o cambiar fundamentalmente la estructura de sus instituciones.

Las instituciones sociales, económicas y políticas de vieja estructura, no se encuentran convenientemente equipadas para servir de móviles de control, y para poder producir transformaciones constructivas del medio ambiente, que sirvan a los fines buscados por el hombre.

De aquí la necesidad de que las transformaciones, reestructuraciones o reajustes institucionales sean lo necesariamente profundas a fin de adaptar las mismas a la situación actual.

Seguidamente se anotan los principales problemas en relación con las organizaciones del sector agropecuario, problemas que han sido ordenados en dos partes: la primera que se refiere a los problemas relacionados con las funciones de la Administración, y la segunda con el agrupamiento de c campesinos en organizaciones.

A. PROBLEMAS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES DE LA ADMINISTRACION EN LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO AGROPECUARIO

De acuerdo con la información recogida para este estudio, parece que la mayor parte de las organizaciones de desarrollo agropecuario que operan en los diferentes países latinoamericanos, tienen una deficiente planificación una inoperancia en la implementación de los programas de acción, así como un uso no adecuado de la energía humana, la tecnología, recursos económicos, material y equipos. Esta serie de fallas hacen, que, muchas veces, los programas de acción no alcancen las metas deseadas, produciéndose frecuentes frustraciones tanto de gobernantes, como de ejecutivos y pueblo.

Los estudios realizados sobre las organizaciones agropecuarias y la administración de las mismas, así como las conferencias y seminarios para auscultar fallas y deficiencia, han dado como resultado un acopio de experiencias y observaciones sobre aspectos administrativos.

Parte de esta información sobre las organizaciones agrícolas, están dirigidas especialmente a efectuar "revisiones descriptivas", presentando una especie de inventariación de cada organización, analizando sus estructuras, sus mandatos legales, reglamentos internos así como estrategias administrativas. Descripciones éstas que son muy valiosas para administradores y estudiosos.

Sin embargo como conclusión de lo anterior, se desprende la necesidad de estudiar analíticamente el "funcionamiento mismo de la organización" es decir, la "mecánica de la actividad diaria", la dinámica administrativa en la "implementación del rol", de cada unidad dentro de la estructura orgánica, en suma, el determinar como cada función o actividad es ejecutada en la práctica.

Ya que una organización, para poder "funcionar" en forma armónica y sincronizada, deberá tener una inteligente y entendible relación entre sus objetivos y sus funciones, así como entre sus reglamentos y sus actividades.

El objetivo fundamental del estudio relacionado con el "punto A", es el de formular un conjunto de problemas relacionados con las funciones de la Administración (planear, dirigir, coordinar, contratar personal, financiar, comunicar y evaluar), junto con un conjunto de objetivos e hipótesis que servirían de posible punto de partida para futuros estudios.

Cabe anotar que los problemas que a continuación se detallan no son exhaustivos, ya que se supone debe haber muchos otros y también aún más complejos, de los aquí anotados, así mismo es posible que algunos de estos ya hayan sido superados en muchos países.

1. PLANIFICACION

Durante los últimos años los gobiernos latinoamericanos parecen haber puesto gran énfasis en la elaboración de planes para el desarrollo del Sector Agropecuario. Con este propósito, se han organizado, en algunos casos, Ministerios de Planificación, Oficinas e Institutos de Planificación Nacional en otros, y Oficinas de Planificación (Sectorial Agropecuario) en casi todos ellos.

En los diversos países latinoamericanos, la planificación se hace a distintos niveles que de un modo general se pueden identificar como los siguientes:

1) Planificación General de la Nación, la misma que involucra todas las otras actividades del país.

2) Planificación Agrícola Nacional.

3) Planificación Institucional de las Organizaciones Agrícolas que forman parte tanto del sector público como privado.

A cada nivel administrativo, el término "planeamiento" tienen diferente significado:

1) A nivel ministerial se refiere a determinar enfoques o delineaciones generales, a ser comprendidos en los programas agrícolas.

2) A nivel de oficinas de planeamiento y direcciones nacionales (o planificación sectorial), planeamiento significa unas veces la preparación de planes generales "decidiendo" los objetivos que deben ser alcanzados, y otras estudiando para después aceptar o rechazar planes presentados por los diferentes ministerios y organizaciones.

3) A nivel regional o departamental, el término planeamiento parece ser un desglose de los anteriores planes, y muchos usan el término de "programación" a este nivel.

4) Finalmente, a nivel de operación, es decir provincia, cantón, etc. planeamiento significa la preparación de planes específicos de "trabajo".

EL PROBLEMA

De acuerdo a la información recogida, la planificación agrícola confronta los siguientes problemas básicos:

1) Una fuerte influencia del sector privado, en las decisiones del sector público sobre materia agropecuaria. No existiendo en muchos casos un sistema de planificación sectorial de tipo global, capaz de orientar al sector privado, y de encausar las actividades de los distintos organismos públicos en función de objetivos comunes.

2) Los planes de desarrollo agropecuario, no son parte de una estrategia global de desarrollo, muy a pesar de la interdependencia existente entre los diferentes sectores de desarrollo. Habiendo la necesidad de un planeamiento agropecuario global que se desdoble sistemáticamente en planes de nivel nacional, regional, local y a nivel de finca.

3) Existencia de una gran cantidad de planes, con objetivos muy amplios y metas muy ambiciosas. Programas bien presentados, pero que no tienen relación con la realidad de los recursos. Presentándose la necesidad de definir y concretar los objetivos de los planes de desarrollo agropecuario, en relación a las necesidades reales y los recursos disponibles a fin de recibir el apoyo necesario de los niveles políticos más altos.

4) La falta de relación entre planes y los recursos económicos imposibilitan la ejecución de los mismos, ya que es deseable que el planeamiento del programa y el presupuesto deben ir tomados de la mano, debiendo,en lo posible, haber un especial ajuste a las épocas de actividad agropecuaria.

5) Falta de equilibrio y articulación adecuada entre los aspectos técnicos y los aspectos administrativos de los programas. Es necesario determinar nuevos métodos, para la planificación de programas así como la implementación y evaluación de los mismos.

6) Los planes hechos a nivel de agricultor, carecen de una relación entre lo planificado por el técnico y la realidad del medio ambiente, es decir, con las necesidades y problemas que tienen los campesinos en la zona.

7) Falta la continuidad; no hay una sucesión concatenada de Ministros de Agricultura, que sigan una política de planificación que indique continuidad y que cuente con el respaldo popular. Existiendo más bien una diversidad de políticas agrícolas como instituciones hay en el país.

8) Los planes agropecuarios no son orientados en sentido de definir proyectos específicos, lo cual impide la posibilidad de contar con una más objetiva aplicación de recursos tanto internos como de agencias de financiamiento internacional, además impide el poder efectuar una permanente evaluación de resultados.

9) Interrupción de orientación; frecuentemente los trabajos de programación que efectúa la oficina de planeamiento del sector agropecuario, deben hacer un paréntesis en sus actividades de planificación y dedicarse a las nuevas tareas que piden los gobernantes, pidiendo la formulación de planes para proyectos especiales y proyectos de factibilidad, abandonando unas veces e interrumpiendo otras, el trabajo de planificación general.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Es indudable que la serie de dificultades antes anotadas, dificultan el que los procesos de planificación se efectúen de manera más racional.

Gran parte del esfuerzo y la capacidad de los técnicos planificadores, es posible que se desperdicie, habiendo así mismo pérdida de tiempo y recursos económicos. Por otra parte, la elaboración de planes incipientes o defectuosos, también dificulta la implementación y la evaluación de los programas, e impiden el normal proceso de desarrollo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER ALCANZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION A LA PLANIFICACION

1. Identificar cuáles son los niveles a los que efectúa la planificación agropecuaria tanto en el sector público como en el sector privado.

2. Determinar las fuentes de información y la clase de información, que utiliza cada nivel en el que se planifica.

3. Determinar cuáles son los procedimientos seguidos para identificar los problemas que comprende el plan, y analizar los mismos a cada nivel de planificación.

4. Determinar cuáles son los procedimientos o mecanismos que se utilizan en las oficinas de planificación a nivel ministerial (planificación sectorial), la oficina o ministerio de planificación nacional, y las oficinas que planifican a nivel de estado, departamento o región.

5. Determinar cuál debería ser la composición de personal profesional en número (tamaño)de la organización encargada de la planificación del sector agropecuario a nivel ministerial.

6. Determinar las funciones de las juntas de planificación a nivel nacional, en relación con el Ministerio de Agricultura y las oficinas de planeamiento sectorial, y qué influencia tienen en el trabajo que efectúa.

7. Determinar quiénes constituyen estas juntas de planificación y quién designa a estas personas.

8. Determinar qué rol y qué grado de participación tiene el sector privado, en la planificación y decisiones a tomarse en relación a los planes agropecuarios sectoriales a nivel ministerial.

9. Determinar las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas de planificación que existen en cada país, mediante un estudio de tipo comparativo.

10. Determinar cuáles son las clases o tipos de técnicos con los que cuentan los organismos de planificación, en términos de capacitación y especialización indispensables para una eficiente ejecución de sus funciones.

11. Identificar cuáles son las relaciones operacionales, en lo concerniente a la aprobación y decisión de los planes entre las oficinas de planificación del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y el Presidente de la República.

12. Determinar cuáles son los beneficios reales que brindan a la planificación del sector agropecuario, los técnicos que trabajan a nivel de implementación de programas y cuáles son los mecanismos para su participación.

13. Identificar cuáles son los posibles mecanismos operativos conduncentes a mantener como un proceso contínuo la comunicación de doble vía entre las oficinas de planificación y los técnicos que efectúan el trabajo y los líderes de grupo a quienes van dirigidos los programas .

14. Determinar cuál es el grado de participación de los elementos políticos, cuál es su rol en la planificación del sector agropecuario y cuáles son las decisiones que son tomadas por ambos grupos, es decir, políticos y técnicos.

15. Determinar las relaciones existentes entre los que formulan la política del desarrollo agropecuario y los planificadores.

16. Determinar los procedimientos dirigidos a proteger y guardar una separación o distancia, entre las unidades de planeamiento, donde se colecta y analiza la información y la interferencia política.

17. Determinar la mecánica de funcionamiento y los beneficios que reporta, así como los problemas que genera la vinculación de organismos especializados (centros de investigación y otros) a los organismos de planeamiento.

18. Determinar en qué medida la vinculación entre los organismos especializados y los organismos de planeamiento, ha sido benéfica para el mejoramiento de la planificación, y si esta modalidad podría ser usada como una herramienta para mejorar los sistemas de planificación en otros países.

19. Determinar qué tipo de organismo o grupo formula los planes especiales y de factibilidad, qué clase de técnicas la constituyen, qué procedimiento se utilizan y si estos técnicos son sacados de las oficinas de planeamiento o son un personal móvil que está dedicado a la formulación de planes a corto plazo.

20. Identificar cómo son formulados los objetivos de los programas a los diferentes niveles en que se efectúa la planificación, ya sean éstos generales o específicos, y si éstos están definidos operacionalmente.

21. Identificar, en las organizaciones del sector agropecuario, tanto públicas como privadas, quién o quiénes son los funcionarios que "toman decisiones" en lo concerniente a determinar:

a) los objetivos,
b) la aceptación o el rechazo de un objetivo, un proyecto o todo el plan,
c) la aprobación del plan o los planes.

22. Determinar qué tipo de cooperación y coordinación existe entre organizaciones, agencias o reparticiones del sector agropecuario que cumplen funciones de planificación.

23. Determinar el grado de independencia o autonomía que tiene cada nivel al que se planifica, en lo concerniente a la toma de decisiones en relación a la formulación de objetivos, fijación de metas, y estrategia a seguir en la implementación de los mismos.

24. Determinar qué grado de participación de la audiencia a quien la acción del plan va dirigido, especificando qué tipo de participación es ésta, hasta qué nivel llega, y con qué frecuencia se produce.

25. Determinar si en los procesos de planificación del sector agropecuario, tanto público como privado, existe o no, información suministrada por los empleados o técnicos que trabajan a nivel operacional, especificando qué tipo de información es la que suministran, de qué fuentes la obtienen, qué métodos usan en la obtención y ordenamiento de la misma y hasta qué nivel en la planificación llega esta información.

26. Identificar cuáles son las estrategias o procedimientos usados para la determinación de prioridades en los planes del sector agropecuario, en organizaciones, tanto del sector público como del privado.

27. Determinar la percepción y los puntos de vista de las personas o grupos a quienes va dirigido el programa, y la de planificadores en relación a problemas específicos.

28. Estudiar y formular una metodología que sea apropiada a la planificación agrícola en todas sus etapas y a todos los niveles en los que se planifica.

HIPOTESIS EN RELACION A LA PLANIFICACION

Hipótesis 1. En las organizaciones del sector agropecuario, público y privado, más del 60% de los planes de trabajo formulados a los diferentes niveles de las mismas, son basados en el criterio y la percepción de los técnicos y no en base a las necesidades y problemas de la gente.

Hipótesis 2. En las organizaciones agropecuarias de tipo público, más del 50% de los planes y programas de acción, se formulan de acuerdo a los intereses políticos del gobierno y no de las mayorías compesinas, agricultores y ganaderos.

Hipótesis 3. El sector agropecuario privado tiene mayor influencia en lo concerniente a la determinación de prioridades, y la decisión de los planes para el desarrollo agropecuario, que los otros grupos o sectores.

Hipótesis 4. En los Ministerios de Agricultura, hay una falta de consistencia o ajuste entre los objetivos que se persiguen y los planes que se formulan.

Hipótesis 5. Más del 50% de los programas de desarrollo del sector agropecuario público, no son efectuados por la Oficina de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura sino por los organismos e instituciones del sector público descentralizado.

Hipótesis 6. En las organizaciones del sector agropecuario público, los planes de investigación y desarrollo rural hechos mediante el método de programa presupuesto, son más efectivos, en su aplicación, que los planes formulados por otros métodos.

Hipótesis 7. En las organizaciones del sector agropecuario público, los programas de trabajo que son planificados con la participación de los representantes de los grupos a quienes va dirigido el mismo, son más éxitosamente implementados, que aquellos programas que son impuestos por las oficinas centrales.

Hipótesis 8. Las organizaciones del sector agropecuario, de tipo privado, formula planes anuales de trabajo, y cuenta con mayor asesoramiento técnico, que las organizaciones del sector público centralizado.

2. ORDENAMIENTO

Al edificar la estructura orgánica de una institución, será necesario tomar en cuenta los beneficios de la especialización, las limitaciones del empleo de la autoridad, los problemas de la comunicación, y las consecuencias de la delegación de funciones, la centralización y la descentralización.

La manera como se organicen, y controlen estas funciones, serán factores que, en mayor o menor grado determinan las características de una organización e influencian significativamente en su funcionamiento y en su efectividad.

EL PROBLEMA

Las principales observaciones puntualizadas en relación al ordenamiento, en las organizaciones del sector agropecuario han sido resumidas en las siguientes:

Muchos de los países en América Latina, no tienen capacidad de organizar y administrar las instituciones del Sector Agropecuario, constituyendo esto un obstáculo real al desarrollo.

Por otra parte, los Servicios Agropecuarios no parecen tener capacidad de cambio, es decir la capacidad de la organización para hacer frente a nuevas situaciones y reajustes a medida que vengan nuevos problemas y circunstancias.

Parece no existir relación intersectorial ni interdisciplinaria en el planeamiento y el diseño de las organizaciones agropecuarias, ni tampoco una definición del tipo de agricultura que se desarrollará en cada país.

Muchos países no están en condiciones de crear nuevas organizaciones agropecuarias, por no contar con los recursos económicos necesarios, y los técnicos entrenados que requieren las mismas. Presentándose como una alternativa la necesidad de reestructurar los organismos existentes, a fin de convertirlos en instrumentos que cumplan eficientemente las funciones de planificación de programas, coordinación de funciones e implementación de proyectos.

En algunos países existen organizaciones agropecuarias que cuentan con buenas estructuras orgánicas, pero deficientes sistemas de administración y malos administradores, mientras en otros casos se presenta el problema inverso que de una u otra manera dificulta la realización de los programas de desarrollo.

Por otra parte se indica en las fuentes de información utilizadas para este estudio, el hecho de que la Administración Pública, con sus sistemas y métodos de trabajo no alcanza a prestar una atención eficiente al Sector Agropecuario, ya no tiene la agilidad y flexibilidad necesarias, como para ajustarse a los aspectos relacionados con el factor tiempo (épocas agrícolas) y presencia de problemas específicos que de manera imprevista se presentan en las actividades agropecuarias (plagas, enfermedades, etc.) y que requieren de decisiones rápidas y funcionamientos especiales.

Así mismo se anota como una imperiosa necesidad, el de la reestructuración orgánica de los Ministerios de Agricultura, ya que actualmente parecen no cumplir con sus supuestas funciones básicas:

a) Conducción de la política agropecuaria del país;

b) Planificación del Sector Agropecuario;

c) Coordinación de las actividades agropecuarias;

d) Dirección y liderazgo del complejo institucional formado por organizaciones públicas, autónomas y semi-autónomas que operan en el campo agropecuario.

Existe divergencia de opiniones respecto al sistema de centralización de las organizaciones del sector agropecuario, bajo la egemonía del Ministerio de Agricultura, no existiendo suficientes datos empíricos que permitan indicar qué grado de descentralización de las mismas sería más efectivo.

Por otra parte, parece haber una excesiva concentración de poder en algunas oficinas nacionales que pasan en sus decisiones por sobre las oficinas intermedias regionales, y no toman en cuenta las sugerencias venidas de las secreatarías o agencias locales.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Es obvio anotar que un defectuoso ordenamiento de la estructura orgánica de una organización ocasionará el mal funcionamiento y una baja efectividad de la misma.

Una clara y bien definida estructura orgánica, permite efectuar en forma regular, sistemáticos ajustes y rectificaciones de todos los detalles del funcionamiento de una organización.

La falta de flexibilidad de la organización, y su poca capacidad de cambio, hacen que las mismas, lejos de cumplir sus funciones en relación directa a los objetivos instituídos, empleen más su tiempo, energía y recursos en actividades tendientes sólo a la supervivencia de la institución y del grupo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS DE INVESTIGACION EN RELACION AL ORDENAMIENTO

1. Determinar las relaciones entre posiciones, secciones, departamentos y disciplinas en el diseño de las estructuras y el ordenamiento de las organizaciones públicas y privadas del sector agropecuario.

2. Estudiar, definir y delimitar el tipo de actividad para la cual las organizaciones agropecuarias de desarrollo, deberán ser reestructuradas o creadas.

3. Determinar la estructura de los Ministerios de Agricultura, así como las organizaciones autónomas y semi-autónomas que constituyen el sector público descentralizado y que operan en el sector agropecuario.

4. Investigar qué relación existe entre las funciones básicas de los Ministerios de Agricultura, sus responsabilidades y métodos de trabajo, y los objetivos específicos del desarrollo integral del sector agropecuario.

5. Determinar la estrategia a seguir, para modernizar la estructura orgánica y administrativa del sector agropecuario público centralizado, y si esta modernización debería ser parte de la modernización de toda la Administración Pública.

6. Determinar cómo funciona el sistema administrativo de las organizaciones del sector agropecuario público en lo concerniente a la departamentalización y la delegación de autoridad.

7. Determinar los diferentes grados de delegación de autoridad, en asuntos internos y externos que confrontan las organizaciones agropecuarias del sector público.

8. Identificar, delimitar y analizar todo el complejo institucional público y privado, a través del cual se otorgan los servicios agropecuarios.

9. Identificar cuáles son los factores culturales, políticos y económicos que determinan el bajo prestigio o imagen que tienen los Ministerios de Agricultura.

10. Determinar cuáles deben ser las funciones básicas a ser cumplidas, por los Ministerios de Agricultura en el desarrollo agropecuario del país.

11. Determinar el rol que deben jugar los Ministerios de Agricultura, a fin de promover un rápido avance del sector agropecuario en lo concerniente a aspectos políticos, sociales y económicos.

12. Determinar las ventajas y desventajas que presentan las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado y descentralizado que operan en relación con el Ministerio de Agricultura.

13. Investigar los procedimientos prácticos, dirigidos a orientar, dirigir y ajustar el trabajo de una organización a los planes, proyectos y metas establecidas.

14. Identificar qué tipo de estrategias y modelos administrativos están asociados con ejecuciones o realizaciones exitosas, ya sea en base de comparaciones entre países, entre organizaciones dentro de un mismo país, o entre sectores de una misma organización ya sea ésta del Sector Público o Privado.

15. En las organizaciones del sector agropecuario, ya sean éstas públicas o privadas, determinar la relación entre estrategias administrativas, reflejadas en la conducta o el comportamiento de algunas variables clave, tales como : el liderazgo, la estructura de la organización los procedimientos administrativos, el financiamiento, las relaciones y las ligazones con el medio ambiente, etc. y la correlación existente con los registros de los logros o realizaciones.

16. Determinar cuáles son los problemas que afectan la administración del sector agropecuario público, en comparación con los problemas que afectan a los otros sectores que constituyen el todo de la burocracia gubernamental.

HIPOTESIS EN RELACION AL ORDENAMIENTO

Hipótesis 1. Las organizaciones oficiales del sector agropecuario público, que han sido reestructuradas en base de una nueva filosofía dirigida hacia el desarrollo integral, muestran tener una mayor efectividad, que las organizaciones que solamente han efectuado cambios de tipo administrativo.

Hipótesis 2. Una mayor efectividad lograda por las Organizaciones del sector agropecuario público, como consecuencia de una centralización o descentralización administrativa, estará determinada por el factor situacional en el que la organización funciona.

Hipótesis 3. En las organizaciones del sector agropecuario el ordenamiento de las organizaciones centralizadas, varía considerablemente en relación al ordenamiento en las descentralizaciones.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias, el grado de accesibilidad al cambio, es mayor en las organizaciones del sector privado, disminuyendo en las organizaciones públicas descentralizadas y siendo aún menor en las organizaciones públicas centralizadas.

3. COORDINACION

Este es un concepto frecuentemente mencionado en todos los niveles de la administración pública y privada.

Muchos piensan que uno de los males mayores y a la vez común a todas las organizaciones del Desarrollo Agrícola, es la "falta de coordinación". ; Una falta de coordinación no sólo entre las secciones o reparticiones de una misma organización, sino también entre organizaciones con objetivos afines, así como entre organizaciones agrícolas con otras organizaciones en la comunidad, en la región y en el país.

EL PROBLEMA

Autoridades competentes en materia de organizaciones agrícolas anotan los siguientes problemas en relación con la coordinación:

La naturaleza jurídica de estos organismos, (servicios públicos centralizados y descentralizados; corporaciones autónomas, empresas estatales,

sociedades anónimas y organismos creados por convenios internacionales, etc.), es muy dispar, con distintos grados de autonomía frente al poder central, lo que hace más difícil la coordinación. Hay una absoluta falta de coordinación para el desarrollo de los recursos.

Por otra parte, no existe articulación efectiva e integración de los servicios, tanto a nivel nacional como regional, y al local en particular, para unificar funcionalmente:

1) la educación.
2) la investigación,
3) el crédito,
4) el abastecimiento de los insumos,
5) la comercialización, etc.

Los servicios de Crédito Agrícola y Extensión Agrícola que trabajan a nivel de productor no alcanzan a coordinar sus actividades, indicando que en gran parte, la eficiencia de la aplicación de estos servicios en la explotación depende de que se complemente la acción de ambos servicios.

Así mismo se indica que grandes dificultades surgen en la operación de las organizaciones de Reforma Agraria en cuanto a la coordinación con otros organismos. No basta que estos aspectos sean incluídos en el texto de la ley. Hay una resistencia debido a la estructura existente y a los propios intereses creados, que ya venían utilizando los servicios tradicionales y no desean verlos divididos o destinados a la atención del campesino.

En lo que se refiere a la organización administrativa, no se logró en muchos de los países latinoamericanos un progreso significativo en el sentido de obtener mayor articulación y coordinación entre el Ministerio de Agricultura y los organismos del sector descentralizado y del sector privado que operan en el campo agropecuario.

Algunas instituciones dicen coordinar sus actividades pero no trabajan juntas, no actúan juntas ni organizan sus esfuerzos. Muchos piensan que el coordinar es actividad de la "otra organización"; con este propósito, en algunos países latinoamericanos fueron creados organismos con fines de coordinación, los mismos que no alcanzaron a lograr sus fines; ya que hay un marcado aislamiento de las organizaciones del ambiente institucional, político y social de las otras organizaciones.

Se insiste en la necesidad de integrar los servicios agrícolas a nivel del productor, para la cual se sugiere el estudio analítico de algunos casos aislados, en los cuales se lograron buenos resultados.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La falta de coordinación de una organización o entre organizaciones afines, puede representar una duplicación de funciones; un mal uso de los recursos --humanos, económicos, equipo-- falta de entendimiento y a veces hostilidad entre individuos, grupos y organizaciones; retardo en la solución de algunos problemas, etc. Factores éstos que interfieren en la realización de muchos programas de trabajo.

Frecuentes y numerosos esfuerzos se han venido realizando por parte de ejecutivos y técnicos, tratando de lograr una coordinación que sea real y que efectivamente pueda ser aplicada en la práctica, lamentablemente la falta de criterios y de una mecánica práctica para efectuar la coordinación ha hecho que todos estos esfuerzos no siempre logren su objetivo.

La imperiosa necesidad de lograr la coordinación entre organizaciones que trabajan en el campo agropecuario, motivó en algunos casos la creación de organismos coordinadores, y la de enfatizar la coordinación a nivel de planificación en otros; sin que se hayan desechado las medidas de centralización y descentralización para alcanzar el mismo objetivo dentro de las organizaciones.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTURAS INVESTIGACIONES EN RELACION A LA COORDINACION

1. Determinar los métodos y estrategias de coordinación usados entre las partes que constituyen una organización, ya sean éstas secciones, departamentos, divisiones, etc. En organizaciones agropecuarias del sector público, tanto centralizadas como descentralizadas.

2. Determinar los métodos y estrategias de coordinación usados y la frecuencia con que se efectúa esta entre diferentes organizaciones agropecuarias, tanto del sector público centralizado y descentralizado, como del sector privado.

3. Determinar a qué nivel de la jerarquía orgánica del sector agropecuario público centralizado se realizan las actividades de coordinación.

4. Determinar cómo coordinan las unidades de planeamiento sectorial de los Ministerios de Agricultura y unidades de planeamiento de las organizaciones operando en el Sector Agropecuario, público centralizado, descentralizado y privado.

5. Determinar a qué nivel de la jerarquía orgánica del público, se toman las decisiones básicas, para lograr una coordinación funcional entre las organizaciones que constituyen el mismo.

6. Determinar cuáles son los problemas internos y externos que impiden una coordinación más funcional, dentro de cada organización y con otras organizaciones del sector público agropecuario, de acuerdo a la percepción de los ejecutivos y técnicos de cada organización estudiada.

7. En las organizaciones agropecuarias ya sean públicas o privadas, determinar cuáles fueron los factores de tipo administrativo que contribuyeron a lograr una efectiva coordinación en el caso particular de proyectos de tipo regional.

8. Determinar en qué medida la coordinación depende de la actitud de los miembros de una organización, es decir como una consecuencia de la internacionalización de los objetivos y metas de la organización, o como consecuencia de una necesidad reconocida en relación a los intereses, valores y metas comunes; y en qué medida es posible robustecer la coordinación en base a la utilización de sistemas formales.

9. Determinar cuáles son las ventajas y desventajas, de una coordinación lograda, mediante la aplicación del programa presupuesto.

HIPOTESIS EN RELACION A LA COORDINACION

Hipótesis 1. En las organizaciones tanto públicas como privadas del sector agropecuario, los principales problemas que dificultan la coordinación entre organizaciones son los relacionados con la dificultad de entendimiento entre los ejecutivos y técnicos, y no a la falta de medios y oportunidad de coordinación.

Hipótesis 2. Las organizaciones del sector agropecuario, tanto público como privado, que planifican sus actividades mediante el programa presupuesto, coordinan mejor sus actividades que las organizaciones que no usan este método de planificación.

Hipótesis 3. En las organizaciones del sector agropecuario, tanto del sector público como privado, donde existe una comunicación más intensa, la coordinación es más efectiva que en las organizaciones donde la comunicación es deficiente.

4. COMUNICACION

Indudablemente gran parte de los problemas entre los miembros de una organización, así como entre las organizaciones son consecuencia de un deficiente sistema de comunicación.

Los problemas de comunicación en las organizaciones de desarrollo agropecuario, dificultan su funcionamiento y entorpecen sus relaciones.

EL PROBLEMA

En muchas organizaciones agropecuarias de desarrollo, parece existir una insuficiente y muy difusa comunicación interna, entre sus secciones departamentos e individuos, habiendo gran dificultad para que la comunicación llegue hasta los niveles inferiores de la jerarquía y dentro de la organización sin sufrir cambios ni distorsiones en los mensajes.

Esta deficiente comunicación interna ocasiona unas veces, una mala interpretación de los objetivos y la consecuente alteración de los mismos, y otras veces una falta de unidad de acción entre los miembros de la organización. Por otra parte, los aspectos relacionados con la creatividad e iniciativa de los empleados, se ve coartada ya que las nuevas ideas no alcanzan a llegar hasta el nivel de los ejecutivos.

Frecuentemente se anota que existe una falta de entendimiento entre empleados, grupos y departamentos dentro de las organizaciones, en relación con asuntos administrativos y de coordinación, así como entre otros subgrupos a diferentes niveles de la jerarquía. Esto parece ser uno de los factores que contribuye a crear un clima de malestar e inseguridad entre los empleados, ya que muchas decisiones que afectan a la mayoría del personal se toman a puerta cerrada, y los resultados se conocen solamente mediante la comunicación informal.

En relación con la comunicación con otras organizaciones, no parece existir un clima de entendimiento ni siquiera entre aquellas que constituyen el sector agropecuario, y menos aún con otras organizaciones que existen en la comunidad. La comunicación entre personeros de estas organizaciones es de un modo infrecuente y los métodos usados en la misma parecen ser inefectivos.

Por otra parte, hay poca irradiación externa del Ministerio de Agricultura hacia los agricultores y campesinos, ya que la difusión de la política y los programas de acción pierden intensidad a medida que se alejan del Ministerio hacia la periferia.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Desde el punto de vista de la organización, se pueden considerar dos sistemas de comunicación; uno el interno o sea el que existe dentro de la organización y otro el de la organización en relación con otras organizaciones y el público.

Una organización es, en cierto modo, un organismo vivo, ya que sus miembros viven en continua interacción entre ellos, así como con otros miembros de otras organizaciones y el medio ambiente. Es por esta razón que la comunicación viene a ser como el fluído que da vida al sistema, y que en mayor o menor grado se convierte en un factor determinante de la efectividad de la misma.

La gran mayoría de los problemas que afligen a los miembros de las organizaciónes, son consecuencia de una defectuosa o ineficiente comunicación, ya que una consecuencia de ello es la falta de entendimiento entre los miembros de la organización así como de los objetivos, programas y métodos de trabajo.

Este grado de ineficiencia en la comunicación, aún parece ser mayor cuando se considera la comunicación con otras organizaciones, con los agricultores y campesinos, ya que en muchos casos se ignora unas veces la existencia de la organización y en otras no se conocen los objetivos y programas de las mismas.

POSIBLES OBJETIVOS A SER ALCANZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON LA COMUNICACION

1. En las organizaciones agropecuarias de los sectores públicos y privados, determinar cuáles son los procedimientos sistemáticos, o la mecánica empleada para comunicar las decisiones del nivel jerárquico más alto en una organización al nivel operacional y qué distorsiones o modificaciones sufre el mensaje.

2. En las organizaciones agropecuarias tanto del sector público como privado, determinar los procedimientos y la mécánica empleada en la comunicación, que va de los niveles operacionales más bajos de la jerarquía hasta los ejecutivos, la frecuencia de la misma, y las distorsiones que sufren los mensajes.

3. Determinar cuáles son los problemas y deficiencias que aquejan a la comunicación interna y externa de las organizaciones agropecuarias, tanto del sector público como privado, de acuerdo a la percepción de ejecutivos, técnicos, personal auxiliar y la audiencia de la cual la organización sirve.

4. Determinar los canales, métodos y frecuencia de comunicación que las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado utiliza para comunicarse con otras organizaciones del sector agropecuario público descentralizado con el privado.

5. Determinar cuáles son los principales ejecutivos y las razones por las cuales inician la comunicación entre el Ministerio de Agricultura las organizaciones agropecuarias públicas descentralizadas y las organizaciones privadas.

6. En las organizaciones agropecuarias del sector público como privado determinar cuáles son los medios de comunicación utilizados para comunicarse con el público, y la frecuencia con que se efectúa la misma.

7. En las organizaciones agropecuarias del sector público, determinar un posible padrón de comunicación interna (dentro de la organización) que permita un flujo de información (de doble vía) regular y continuo tanto en el sentido vertical como horizontal de la organización.

HIPOTESIS EN RELACION A LA COMUNICACION

Hipótesis 1. En los Ministerios de Agricultura la intensidad de la comunicación decrece según uno va del centro hacia la periferia. Es decir, del Ministro y sus directores de sección, a los departamentos, subdirectores, técnicos y finalmente empleados.

Hipótesis 2. En todas las organizaciones agropecuarias, tanto públicas como privadas, los conflictos de status rol, tienen, como origen la falta de entendimiento de los mensajes, y no la frecuencia con la que se efectúa la comunicación.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias, del sector público centralizado, hay un menor flujo de comunicación vertical que vaya de los niveles más bajos de la jerarquía, a los niveles más altos, en comparación con las organizaciones del sector público descentralizado y el sector privado, donde la comunicación de abajo arriba de la jerarquía es mayor.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias, el número de medios de comunicación que se utilizan y la frecuencia con la que se efectúa la comunicación, es más intensa entre las organizaciones que pertenecen a cada sector público centralizado, público descentralizado y privado, que entre los sectores mismos.

Hipótesis 5. Los objetivos y logros de las organizaciones agropecuarias, tanto del sector público como privado, son conocidas por los individuos que constituyen la audiencia a la cual favorece la actividad de la misma, y tan solo por un número muy pequeño del público en general.

5. DIRECCION Y CONTROL

Bajo el impacto de las últimas investigaciones hechas en el campo de la administración, los conceptos tradicionales de Dirección, Control y Supervisión han ido sufriendo modificaciones; Strauss y Sayles* anotan lo siguiente:

"De acuerdo con el concepto tradicional, los únicos contactos importantes eran aquellos efectuados entre supervisores; dando órdenes a los subalternos o pidiendo la información deseada. El nuevo concepto enfatiza la necesidad de los contactos horizontales o laterales, a fin de incrementar la efectividad de la organización. El gerente, jefe o director, era visto como la única fuente de poder legítimo a quien los subalternos deberían reportar. Considerando que el personal técnico se encuentra mejor capacitado, al cumplir sus funciones de consejeros, y al estar frente de proyectos que requieren conocimientos especializados, el nivel de status es mayor, existiendo de esta manera una mayor delegación de autoridad que los autoriza a dar órdenes.

Por otra parte, todas las decisiones importantes eran hechas por el máximo gerente, jefe o director, hoy día las organizaciones cuentan con personal técnico especializado en diversos ramos de la administración, siendo el caso de que muchas veces ellos se encuentran mejor informados en asuntos técnicos, el jefe superior deberá abdicar ciertas decisiones claves en manos de ellos.

Finalmente, una organización, para ser efectiva requiere de una eficiente y frecuente supervisión, pensando que menor el número de empleados

* STRAUSS, George and SAYLES, Leonard R. Human Behavior in Organizations. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. 1966

supervisados, mayor el control sobre los mismos. Sin embargo, se ha encontrado que en muchas circunstancias los subalternos trabajan más eficientemente bajo una limitada supervisión orientada a dar órdenes y controlar.

EL PROBLEMA

En las organizaciones que constituyen el sector agropecuario, ya sean éstas públicas o privadas, hay deficiencias en lo concerniente a la dirección y el control de las mismas. Usualmente las instrucciones que se imparten no son lo suficientemente claras; se generan frecuentes tensiones y conflictos no solo entre individuos, sino también entre grupos y departamentos de una misma organización, así como entre organizaciones afines. Los mecanismos de control, los standarsd usados y las medidas correctivas que se toman, en muchos casos no funcionan adecuadamente, debido a las interferencias y exigencias de tipo político y social y de influencia económica en que viven y actúan estas organizaciones.

En muchas organizaciones se indica la carencia de mecanismos que hacen factible el que los empleados puedan llevar a cabo sus tareas, de manera eficiente; así mismo se anota la falta de un liderazgo que motive a los empleados a ejecutar un trabajo más productivo. Este problema es aún más sentido en organizaciónes que tienen gran parte de su personal disperso trabajando en las áreas rurales.

También hay deficiencias en los métodos y la mecánica de supervisión ya que frecuentemente se presentan conflictos que derivan del grado de autoridad que se delega al supervisor. Por otra parte, también se anota una falta de capacidad directiva en muchos ejecutivos, habiendo una falta de diseño de estrategias adecuadas, que ajusten oportunamente a las situaciones cambiantes.

Así mismo, frecuentemente se presentan desacuerdos entre ejecutivos y técnicos, en relación a la percepción de los problemas y a la forma como es enfocada la estrategia a seguir para la solución de los mismos.

Una considerable cantidad de tiempo es empleado por el personal directivo y técnico, en aspectos concernientes a la redacción de informes, correspondencia y otros, que impiden el que el mismo pueda efectuar mayor trabajo en el cumplimiento de sus actividades específicas.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Siendo la función básica de dirigir, el hacer que los empleados cumplan las tareas que se les ha asignado, esta función administrativa edquiere gran importancia en la vida de una organización.

Puede haber organizaciones que tengan estructuras muy bien diseñadas, y perfectamente ajustadas a la situación, que no alcanzan a funcionar con la efectividad deseada debido a una deficiente dirección.

Las funciones de dirección y supervisión, en muchas organizaciones agrícolas son cumplidas por un mismo individuo indistintamente, teniendo como factores limitantes, la separación geográfica de los empleados en unos casos y la pluralidad de profesiones, niveles de preparación técnica, y funciones que cumplen, en otros.

Además, las funciones de dirección y la aplicación de controles, adquiere características diferentes, en cuanto a la estrategia, la metodología y la ética que se debe guardar, ya que el personal con el que se trabaja en este tipo de organizaciones, es personal profesional, que difiere considerablemente del obrero en una empresa. Es por ello que los técnicos que cumplen funciones directivas o de supervisión en una organización de tipo agropecuario, deberán tener amplios conocimientos sobre liderazgo, ya que sus funciones tienen mucho de dar orientación y motivación al personal técnico con el que trabajan.

POSIBLES OBJETIVOS A SER ALCANZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON LA DIRECCION Y EL CONTROL

1. Determinar mecanismos utilizados por ejecutivos de Organizaciones del Sector Agropecuario, tendientes a conseguir entendimiento y apoyo político a sus programas de desarrollo.

2. Determinar si los problemas relacionados con la Dirección y el control de las organizaciones agrícolas del sector público y privado, son peculiares a las mismas. Identificando cuáles son los problemas comunes y cuáles los problemas específicos.

3. Determinar los procedimientos prácticos que permiten dirigir y controlar el trabajo de una organización en relación a los planes, proyectos y metas establecidas.

4. Determinar los procedimientos básicos, y los standards de control indispensables que son aplicados en las instituciones agropecuarias tanto públicas como privadas, a fin de llevar a cabo una dirección y supervisión más eficiente.

5. Determinar la percepción y la interpretación del técnico de campo en relación a sus actividades, y la del ejecutivo que trabaja dirigiendo el programa desde su sede.

6. Determinar los métodos dirigidos a determinar los objetivos de la organización y la de sus programas de acción y la clase de técnicos que trabajan en la misma.

7. Determinar un sistema práctico de redacción de informes y mantenimiento de correspondencia, que siendo efectivo y ágil, haga que el técnico invierta menor cantidad de tiempo en esta obligación que cumplir.

HIPOTESIS EN RELACION A LA DIRECCION Y EL CONTROL

Hipótesis 1. En las organizaciones agropecuarias, tanto públicas como privadas, los ejecutivos que tienen una actitud positiva con respecto a la delegación de autoridad, gozan de mayor confianza de sus subordinados, y ven sus funciones directivas en forma muy diferente que la de los ejecutivos que no tienen una actitud práctica con respecto a la delegación de autoridad.

Hipótesis 2. En las organizaciones públicas del sector agropecuario, el grado de delegación de autoridad tienen una baja correlación con la capacidad y eficiencia probada del funcionario.

Hipótesis 3. En las organizaciones públicas del sector agropecuario, los criterios y percepciones de los ejecutivos difieren significativamente de la de los técnicos, en lo concerniente a los problemas existentes, la forma de enfocarlos y la estrategia a seguir para la solución de los mismos.

6. FINANCIAMIENTO

Las fuentes de procedencia de los fondos económicos, la forma como son suministrados, y la manera y prioridades en que son invertidos, son factores determinantes para que una institución de desarrollo, no tenga conflictos durante la planificación de sus programas y la implementación de los mismos, y para que no se produzcan desplazamientos de sus metas u objetivos. Además, este aspecto influye fundamentalmente en los problemas de reclutamiento, utilización y manejo del personal.

La importancia que asigna el Gobierno a los Ministerios de Agricultura, en relación con los otros Ministerios, es muy pequeña. Por lo general, este Ministerio frecuentemente ocupa un último puesto en la jerarquía de los que componen el poder ejecutivo en los gobiernos de los países latinoamericanos, si se toma en cuenta la asignación presupuestaria, el status-role del ministerio y el grado de poder e influencia del mismo en relación a la determinación de prioridades dentro de los planes de gobierno. En muchos países latinos, el Ministerio de Agricultura aún sigue siendo la "quinta rueda del carro".

EL PROBLEMA

El problema del financiamiento es uno de los problemas más críticos y díficiles de ser solucionados, ya que parece que muchos países latinos no tienen todavía plena conciencia de la importancia y realidad de los problemas agropecuarios, en su aspecto técnico como social.

Este deficiente financiamiento hace que el personal de los Ministerios de Agricultura y reparticiones técnicas sea insuficiente y muchas veces de bajo nivel técnico, ya que los sueldos son pequeños; y segundo, el que la implementación de los programas, no pueden realizarse con la efectividad deseada.

Existe así mismo el problema de que los fondos presupuestados no llegan en forma oportuna a las diferentes reparticiones y agencia, haciendo que los trabajos y operaciones se efectúen de acuerdo a las condiciones de tiempo, es decir, ajustadas a las épocas o períodos-siembras, cosechas, o presencia de plagas, enfermedades, etc. ya que las actividades agrícolas se efectúan dentro de límites de tiempo bien especificos, y un retardo en las mismas representa la pérdida de todo un año.

Es así como en muchas organizaciones de desarrollo agrícola, la escasez de recursos impide la posibilidad de alcanzar la acción coordinada de sus actividades y los prolongados trámites burocráticos, hacen que la

adquisición de equipos, materiales y otros, se realice muy lentamente, ya que para cualquier adquisición de elementos de trabajo, hay que llevar a cabo gestiones que toman mucho tiempo.

No hay una mecánica administrativa que permita una sistemática coordinación entre las oficinas de planificación y las encargadas de hacer los presupuestos, siendo muy corriente el desajuste que existe entre programas de acción y el financiamiento de los mismos. Por otra parte, en algunos casos los diferentes servicios agropecuarios no tienen conocimiento del costo de sus operaciones, no pudiendo reajustar el manejo de sus recursos, es así como se hace presente una fuerte tendencia a invertir los recursos de la organización en gastos fijos y de personal, y no en labores de operación de los programas.

Finalmente se anota el frecuente problema, tendiente a ampliar los programas de las organizaciones y a contraer compromisos más allá de la capacidad de sus recursos. Por otra parte, hay también una tendencia a crear nuevas organizaciones e iniciar nuevos programas, sin tener ingresos fijos que aseguren la existencia y continuación de los mismos.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La base financiera sobre la que descansa una organización es la variable determinante de la vida de la misma, e influye decisivamente en su efectividad.

Es posible que uno de los factores que ha influído considerablemente para que los Ministerios de Agricultura se muestren en muchos casos inoperantes, es el insuficiente suministro de recursos, ya que estas organizaciones parecen ser las que tienen las asignaciones de dinero más pequeñas, dentro de los presupuestos de cada nación.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON EL FINANCIAMIENTO DE RECURSOS Y LA FORMULACION DE PRESUPUESTOS

1. Determinar cuáles son las posibles alternativas o estrategias, que los Ministerios de Agricultura emplean en sus relaciones con los Ministerios de Economía y Hacienda, tendientes a lograr una coordinación en la formulación de los programas presupuestos.

2. En las organizaciones agropecuarias tanto del sector público como privado, determinar las ventajas y desventajas de utilizar el concepto de costo beneficio, para la planificación y evaluación de los programas de desarrollo en relación a los medios subjetivos.

3. Determinar los criterios y procedimientos actuales seguidos por los Ministerios de Agricultura en algunos países de Latino América, para la asignación de partidas presupuestarias a las diferentes secciones del Ministerio y los diferentes proyectos.

4. Determinar con qué tipo de ingresos cuentan los Ministerios de Agricultura, que provienen del sector campesino, agricultores, ganaderos, e industrias agropecuarias.

5. Determinar qué tipo de ayuda financiera prestan los Ministerios de agricultura a organizaciones públicas descentralizadas y privadas así como a las instituciones educativas tanto de nivel medio como de nivel superior.

6. Determinar la forma en que son manejados los presupuestos en el sector público agropecuario, y los recursos de que dispone.

7. Determinar la coordinación que existe entre las oficinas de planificación sectorial y las oficinas presupuestarias en el sector agropecuario.

8. Determinar la mecánica de procedimientos ágiles y controles eficientes, que permite un suministro adecuado de fondos a las distintas reparticiones y organizaciones del Ministerio de Agricultura, a fin de que los proyectos de campo no sufran un desajuste en su ejecución en relación a las estaciones, épocas o presencia de problemas no previstos en el agro.

9. Determinar las estructuras orgánicas y métodos de trabajo cuya operación sea más económica; mediante el análisis comparativo del costo de operación por servicios.

HIPOTESIS EN RELACION CON EL FINANCIAMIENTO

Hipótesis 1. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, hay un mayor desajuste entre los programas de acción a ser implementados y el financiamiento de los mismos, que en las organizaciones públicas descentralizadas y las privadas

Hipótesis 2. En las organizaciones agropecuarias del sector público, el mayor problema para la no implementación de los proyectos de trabajo, es la falta de fondos o el retardo en el suministro de los mismos, y no las fallas del personal técnico que las efectúa.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, la carencia de planes específicos, con objetivos claros y procedimientos concretos, son la causa principal para la dificultad del financiamiento, y no la falencia económica del Estado.

7. CONTRATACION Y MANEJO DE PERSONAL

Una necesidad muy sentida por todos los ejecutivos que se encuentran al frente de organizaciones agropecuarias, ya sean éstas de tipo experimental, educativo, de fomento o de planificación, es la falta de personal técnico bien entrenado y con capacidad profesional que los habilite a cumplir una labor eficiente en el desempeño de sus funciones.

Las facultades de agronomía en Latino América, preparan personal con conocimientos generales sobre aspectos agronómicos, descuidando en muchos casos el campo de las ciencias sociales, la economía agrícola, la administración, la planificación. etc. Gran parte de estos técnicos son los que después son llamados a ocupar cargos ejecutivos a diferentes niveles, en las organizaciones de desarrollo. Por otra parte, las escuelas prácticas de Agricultura de nivel medio son las que en realidad han provisto el contingente de técnicos que desempeñan funciones al nivel de productor, es decir, constituyen el personal encargado de implementar los programas en las áreas rurales.

Ambos grupos de técnicos, requieren indudablemente el que las organizaciones de desarrollo, los sometan regularmente a un sistemático entrenamiento en servicio, a fin de obtener un mayor rendimiento de los mismos en el desempeño de sus actividades.

EL PROBLEMA

En muchos de los Ministerios de Agricultura y agencias de desarrollo numerosas posiciones de tipo "ejecutivo" están siendo desempeñadas por profesionales agrónomos, veterinarios, y profesionales de otras disciplinas, sin que los mismos muchas veces tengan conocimientos básicos de las funciones de la Administración.

Parece ser que esto es consecuencia de una norma establecida a través de los años, cuyo origen puede ser unas veces el favoritismo ya que numerosos técnicos son ascendidos a cargos ejecutivos gracias a influencias de tipo político (el pertenencer al partido del Gobierno o tener algún pariente o amigo influyente en el gobierno) y otras a influencias sociales (el ser miembro de alguna familia influyente, etc.) y otras, debido al reconocimiento a la buena labor, ya que no existiendo un sistema de insentivos que premien la eficiencia del empleado o del técnico en el desempeño de sus funciones, frecuentemente el ascenso a cargos ejecutivos es un premio a un buen trabajo efectuado, lo cual, en muchos casos representa el aislamiento del técnico de la función específica en la cual trabaja (estación experimental, agente de campo, profesor, etc.) y en las que está especializado y tiene buena experiencia, para empezar una nueva función, en un ambiente distinto, impedido de poder seguir aplicando sus conocimientos especializados, lo cual muchas veces va en desmedro de la misma institución.

Una posible consecuencia de este fenónmeno, es que hay una fuerte concentración de técnicos en cargos ejecutivos en oficinas nacionales y departamentales y una escasez de los mismos a nivel de implementación de programas, es decir, técnicos que trabajan en estaciones experimentales áreas rurales, zonas de colonización, etc.

Por otra parte, los bajos sueldos, la ingerencia política y la inestabilidad funcionaria, son factores que ocasionan frecuentes pérdidas y movimientos de personal. Esto indudablemente afecta la continuidad en la ejecución de los programas, y en la moral funcionaria. El cambio de Ministro, generalmente representa la salida de muchos directivos y el ingreso de otros, que no siempre están imbuídos de los mismos principios, puntos de vista y criterios que los que salieron. Es así como unas veces modifican programas, se cancelan otros y se inician otros nuevos, con el consiguiente desperdicio de dinero, tiempo y esfuerzo.

La utilización eficiente del conocimiento y la experiencia de los técnicos trabajando en el campo de la agronomía, presenta también defectos de planificación. Muchos técnicos, son entrenados (unas veces en el exterior) para desempeñar funciones en cargos que aún no han sido creados en la organización; es así que los mismos retornan a sus países y tienen que desempeñar funciones ajenas a su especialidad.

Por otra parte, hay una falta sentida de entrenamiento o adiestramiento del personal técnico previo a ocupar el cargo y en servicio, a fin de que los mismos se ajusten al tipo de trabajo que se les ha asignado. Es así como se anota por ejemplo, que, hay una contínua carencia de personal calificado para las funciones de planificación, organización y manejo de grupos, liderazgo , etc.

Tampoco existe una cooperación y coordinación entre las organizaciones del sector agropecuario y las universidades, facultades de Agronomía y organizaciones internacionales, en materia de entrenamiento de personal; ya que es necesario que ambos grupos de organizaciones se articulen a fin de intensificar un determinado entrenamiento, de acuerdo a las necesidades reales de desarrollo a ser implantadas por las organizaciones del sector agropecuario. Otro problemapertinente a estas organizaciones es la carencia de mecanismos, que permiten efectuar una regular y eficiente selección y contratación de personal; a fin de satisfacer las necesidades institucionales de contar con elemento humano que se encuentre adecuadamente capacitado.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

Día a día las organizaciones en general asignan mayor importancia al problema de la contratación, entrenamiento y manejo de personal, ya que la no consideración de los aspectos humanos, en una empresa, repercuten desfavorablemente en todas las actividades de la misma.

Especial atención se requiere dar a conseguir un ajuste, entre el cargo propuesto y el técnico que deberá ocupar dicho cargo. Para lograr este objetivo será necesario el poner atención y cuidado en el reclutamiento, contratación y entrenamiento del funcionario, a fin de determinar la capacidad y experiencia del mismo, en relación a su habilidad técnica, o a su preparación profesional, procurando que estas condiciones se relacionen lo más estrechamente posible con las funcinnes para las cuales se lo requiere.

Por otra parte, el contínuo crecimiento o aumento del conocimiento humano es actualmente tan rápido, que la necesidad de entrenamiento periódico en servicio se hace una creciente necesidad, a fin de que el personal técnico pueda seguir aplicando en su trabajo el resultado de los últimos avances hechos por la ciencia, y a fin de evitar una rutinización en su trabajo.

Finalmente, la falta de insentivos entre el personal administrativo, y técnico de la organización de desarrollo, así como la inseguridad en el desempeño de sus funciones, se traducen en una falta de fuerzas motivadoras por una parte y en una baja en la eficiencia funcionaria por otra, a más de una constante pérdida de personal.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN LA CONDUCCION DE FUTUROS ESTUDIOS SOBRE CONTRATACION Y MANEJO DE PERSONAL

1. Identificar los actuales mecanismos de selección y contratación de personal, en las diferentes organizaciones del sector agropecuario, así como los factores limitantes y problemas que existen en este campo.

2. Determinar cuáles son las calificaciones básicas, entrenamiento previo y grado de experiencia, requeridas para desempeñar los cargos ejecutivos es la jerarquía administrativa, en las diferentes instituciones del sector agropecuario.

3. Determinar cuáles son los ejecutivos que deciden la contratación o el rechazo de un nuevo empleado, y qué standards son utilizados para tomar dicha determinación.

4. Determinar si los Ministerios de Agricultura y otras organizaciones que constituyen el sector agropecuario, cuentan con mecanismos que les permita determinar qué clase de técnicos serán los requeridos por la Institución en un plazo de cinco años, y si existen acuerdos o coordinación con las Universidades, Facultades de Agronomía, Escuelas prácticas y de Veterinaria, etc,, para la provisión de los mismos.

5. Formular una política, que haga posible la marginación de las influencias políticas del gobierno en lo relacionado con la contratación del personal técnico.

6. Escribir un curriculum para entrenamiento de personal en servicio, el mismo que esté ajustado a las necesidades reales de trabajo, y que pueda servir de base para el periódico entrenamiento del personal, con especial énfasis en Administración.

7. Determinar un sistema de selección y calificación de personal en servicio, con fines de entrenamiento del mismo en el exterior y que ésté articulado con los planes y programas de trabajo de la organización.

8. Determinar una posible política administrativa que permita una mejor utilización del personal, especializado y adiestrado.

9. Determinar políticas dirigidas al movimiento interno del personal técnico y administrativo, en relación a promociones, cambios, retiros y renuncias.

10. Determinar una política de insentivos y reconocimientos, que permita fomentar la iniciativa y creatividad del personal, a más de mantener alta la moral funcionaria.

11. Identificar cuáles son los factores que ocasionan la pérdida de personal técnico, y las posibles medidas tendientes a reducir el mismo.

HIPOTESIS EN RELACION A LA CONTRATACION Y MANEJO DE PERSONAL

Hipótesis 1. En las organizaciones agropecuarias del sector público, una de las principales razones para la baja moral funcionaria, es la falta de seguridad en el cargo que ocupan, y no los bajos sueldos que perciben. ;

Hipótesis 2. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, las principales causas para la pérdida de personal técnico son de tipo político, y no de tipo remunerativo.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, la jerarquización del personal está hecha más en base a influencias políticas y no en base a títulos profesionales y méritos de trabajo, que en el sector público descentralizado.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado y descentralizado, la selección del personal técnico a ser entrenado en el exterior del país, es hecho con base en influencias de tipo político partidista y no con base en las necesidades de trabajo.

Hipótesis 5. En las organizaciones agropecuarias del sector público, el otorgamiento de premios e insentivos al personal técnico en mérito a su trabajo, es menos frecuente que en las organizaciones del sector privado.

Hipótesis 6. En las organizaciones agropecuarias tanto del sector público como privado, donde se consideran como importantes los aspectos humanos de los empleados técnicos, la eficiencia de

los mismos es mayor que en las organizaciones donde sólo se toman como importantes los aspectos económicos.

8. POLITICA Y OBJETIVOS

La política de desarrollo del sector agropecuario, que sea presentada ante el gobierno central de un país, deberá caracterizarse por contener una política agropecuaria definida y estable, a fin de mostrar ante el país la imagen de un sector integrado y operante, evitando así verse disminuído ante los demás sectores económicos y los grandes centros de decisión de la pólítica gubernamental.

Una política bien definida sirve como una guía general para tomar decisiones futuras, las mismas que intentan rectificar y hacer que las decisiones sean las más adecuadas posible, a fin de que contribuyen al logro de los objetivos que tiene propuestos la institución.

Los padrones de creencias, valores y actitudes que contiene cada política, le dan el tono y la personalidad a la organización, ya que los ejecutivos encargados de conducir la misma, poseen creencias fundamentales en relación a la naturaleza de la institución, sus funciones y sus relaciones con el medio ambiente en que vive la misma.

De esta política general, las organizaciones derivan una serie de regulaciones, normas y éticas que determinan las relaciones tanto internas como externas de las organizaciones y de las organizaciones entre sí que constituyen el sector agropecuario.

Por otra parte, los objetivos sirven de norte a las actividades de cada organización y representan los resultados concretos que se desea alcanzar, de aquí la importancia de contar con objetivos y metas bien definidas y claras, así como una política que sirva de marco de referencia y además de ligazón entre todas las organizaciones del sector agropecuario.

EL PROBLEMA

En muchos países latinoamericanos, los Ministerios de Agricultura, constituyen una autoridad meramente formal, en relación con muchas actividades del sector agropecuario, ya que los mismos se hallan carentes de poder político y económico.

Las políticas de desarrolo del sector agropecuario en muchos casos han

sido hechas por economistas, juristas y administradores, con muy poca experiencia en el campo agropecuario, existiendo al presente la necesidad de determinar las características fundamentales básicas del sector agrícola, a fin de definir una política agraria global, con objetivos claros.

Por razones no sólo legales sino constitucionales, resulta difícil el poder modificar la política y la Administración de los Ministerios de Agricultura, lo cual en muchos países ha dado lugar a la creación de corporaciones e institutos para llevar a cabo programas como Reforma Agraria, irrigación, fomento de Producción, comercialización, desarrollo regional, etc. Segregando estas funciones del Ministerio de Agricultura y restándole así su importancia y su poder de influencia y decisión.

Así mismo la posibilidad de llevar a cabo una política armónica, se ve coartada por el hecho de que el sector público agropecuario, está siendo dirigido por gran número de personas que toman decisiones de trascendencia y que muchas veces representan intereses antagónicos.

Así mismo, los Ministerios de Agricultura, en muchos casos aún no han alcanzado a ser los organismos rectores de la política agraria, ya que varias de sus funciones de desarrollo están siendo cumplidas, simultáneamente por otros Ministerios y organismos.

Existe la necesidad de definir la clase de agricultura que se impulsará en el país, a fin de organizar un sistema administrativo que ajuste a este tipo de política, ya que actualmente es grande la concentración de fuerzas de trabajo en el sector agropecuario.

Por otra parte, las organizaciones agropecuarias para el desarrollo, requieren una revisión y definición operacional de sus objetivos, ya que actualmente los mismos son un tanto difusos y dificultan una acción más directa en la prosecución de los mismos.

Junto a esta definición clara de objetivos, se anota la necesidad de dar a conocer a la sociedad el rol que juegan las organizaciones agropecuarias en el desarrollo integral del páís, ya que la sociedad rural de cada país tiene sus expectativas en relación a estas organizaciones, no habiendo un conocimiento de los logros de la organización y de las aspiraciones de la gente.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La existencia de un sin número de políticas agrícolas, en los diversos países latinoamericanos, ha traído como consecuencia una desorienta-

ción en este campo, lo cual ha ido en desmedro de los propios Ministerios de Agricultura.

El problema adquiere mayor relieve, si se considera que los ministerios de agricultura, que son llamados a ser las instituciones rectoras del desarrollo integral del sector agropecuario no ocupan el lugar de importancia que les correspondería, en relación con los otros ministerios. Mostrando tener un status bajo junto a un financiamiento incipiente.

Por otra parte, constituye una necesidad sentida, la falta de una ideología renovadora, que actúe a manera de una sustancia que integre los enfoques o puntos de vista, los objetivos, conocimientos, creencias y valores que tienen los integrantes de las organizaciones del sector agropecuario. Una especie de fluído ideológico que tenga una acción de motivar hacia la cohesión de las ideas y los principios, y que además rompa las creencias y normas que se oponen a la acción del cambio. Se hace cada día mas necesario el que la gente, empiece a enfocar y analizar los problemas de desarrollo con una visión y un entendimiento que tenga una dimensión panorámica de la situación en general; y no enfocando su atención en una sola dirección y en relación a un solo punto, por donde alcanza a ver sólo muy poco, o por donde percibe sólo una parte del problema, alcanzando sólo una interpretación parcial del mismo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTLIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON LA POLITICA Y LOS OBJETIVOS

1. Definir la política agraria dentro del contexto total de los planes y políticas de desarrolo, económico y social de la nación, a fin de poder conseguir el necesario apoyo de los altos niveles políticos.

2. Determinar la estrategia y la planificación necesarias, tendientes a convertir el Ministerio de Agricultura, en el organismo rector de la política agropecuaria, a fin de poder estudiar y proyectar la política agropecuaria en conjunto.

3. Identificar las posibles estrategias a seguir por los Ministerios de Agricultura a fin de poder lograr un mayor control de las organizaciones públicas descentralizadas y privadas que constituyen el sector agropecuario.

4. Identificar las posibles causas que origina la proliferación de organizaciones públicas descentralizadas en el sector agropecuario.

5. Determinar las posibles consecuencias y vicios resultantes de la proliferación de organizaciones del sector agropecuario.

6. Efectuar un análisis del proceso histórico del sistema administrativo del sector público agropecuario en forma comparativa.

7. Determinar cuáles son las implicaciones de la modernización de la Administración del sector público agropecuario, en relación con los otros sectores de la Administración Pública.

8. Efectuar una prolija revisión de los objetivos de las organizaciones agrícolas y un ajuste de los mismos, que permita una visión más clara de las actividades a ser cumplidas.

9. Formular una base política orientada hacia el desarrollo integral del sector público agropecuario, sobre la cual estén cimentadas las actividades de las diferentes organizaciones que trabajan en el mismo.

10. Determinar el grado de participación y la contribución que se espera del sector privado en la elaboración de la política de desarrollo, del sector público agropecuario.

11. Identificar las creencias, valores normas y costumbres que constituyen el contexto cultural, administrativo y político, en el que se desenvuelve el desarrollo del sector agropecuario, y las posibles consecuencias que derivan de las mismas.

HIPOTESIS EN RELACION A LA POLITICA Y LOS OBJETIVOS

Hipótesis 1. Las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado están basadas en creencias y valores, dirigidos a perpetuar la existencia de la organización y no la implementación de programas dirigidos hacia el cambio y el desarrollo.

Hipótesis 2. Las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, tienen una política agropecuaria tendiente a la realización de programas de interés de minorías y no de interés de las mayorías que constituyen el sector agropecuario.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público, la formulación de objetivos generales y específicos, presenta una falta de consistencia con los objetivos formulados en los planes del sector agropecuario, y aún en mayor grado con los planes formulados a nivel nacional.

Hipótesis 4. En las organizaciones agropecuarias del sector público, las razones legales y constitucionales, son las principales causas para no modificar la política administrativa de las mismas, y no la falta de planes y recursos.

9. EVALUACION

Toda organización de desarrollo cuyas actividades están dirigidas a la prosecución de sus objetivos, y al sistemático logro de sus metas, requiere evaluaciones periódicas. La evaluación hecha mediante métodos de investigación, es un ingrediente básico para un programa racional de Administración. En el entendido de que los programas de acción, están estrechamente ligados al logro de sus objetivos y no a la perpetuación de su propia existencia; es por ello que es una necesidad hacer constante uso de los estudios de evaluación.

EL PROBLEMA

Una gran mayoría de las organizaciones del sector agropecuario no evalúan sistemáticamente sus programas, métodos, logros, personal y la organización toda. Esto trae como consecuencia el que, las organizaciones lejos de cumplir con sus cometidos, y la realización de sus metas, se conviertan en organizaciones rígidas, y rutinizadas en cierto tipo de actividades, llegando a velar más por su supervivencia y no por la efectividad de sus actividades.

Por otra parte, estas organizaciones no cuentan con criterios o standards que les sirven de medida para poder evaluar los aspectos antes anotados, ni tampoco con el personal técnico capaz de efectuar estos trabajos.

También se indica que existen fuertes barreras de tipo político, influencias personales e intereses de grupo, que se oponen a que se efectúen evaluaciones periódicas de la organización, y de los logros alcanzados.

IMPORTANCIA DEL PROBLEMA

La evaluación es una acción requerida por cualquier grupo administrativo a fin de poder juzgar el progreso de su organización.

De acuerdo a lo estractado de una revisión general de la literatura, el rol general de la evaluación puede ser resumido en los siguientes puntos:

1. Permite una revisión precisa de las realizaciones.
2. Indica si los objetivos fueron alcanzados
3. Proporciona una oportunidad para ver si todos los recursos de la organización fueron gastados.
4. Permite a los miembros de la organización estudiar y evaluar sus roles, les ayuda a reconocer sus puntos fuertes y débiles.
5. Proporciona la oportunidad de ganar información en relación a determinadas situaciones para la planificación de programas.

Es importante considerar que la evaluación se efectúa más o menos en situaciones complejas, en las cuales una innumerable variedad de factores pueden afectar tanto las características que están siendo medidas como el proceso de evaluación mismo.

POSIBLES OBJETIVOS A SER UTILIZADOS EN FUTUROS ESTUDIOS EN RELACION CON EL CAMPO DE LA EVALUACION

1. Determinar cuáles son los mecanismos y standards de evaluación utilizados, en los diferentes niveles de las organizaciones agropecuarias, y cuáles han dado mayor resultado de acuerdo a un método comparativo así como la frecuencia con la que se realizan.

2. Determinar en qué medida los trabajos de evaluación, de las organizaciones agropecuarias, son hechas utilizando el método de investigación.

3. Determinar si las evaluaciones son hechas por funcionarios de la misma organización, de organizaciones centrales o de otras organizaciones. Y qué ventajas y desventajas encierra cada una de estas alternativas.

4. Identificar los controles y standards que poseen las organizaciones para efectuar sus evaluaciones y chequeos periódicos de las realizaciones de la organización.

5. Identifcar los métodos que usan las organizaciones para establecer prioridades en el desarrollo de sus programas.

6. Determinar los posibles criterios o standards, que son utilizados para la evaluación: del esfuerzo, es decir la energía y acción del persona, del efecto, es decir de los resultados; y del proceso, es decir, determinar por qué y cómo el efecto fue alcanzado.

HIPOTESIS EN RELACION A LA EVALUACION

Hipótesis 1. Las organizaciones agropecuarias del sector público, cuyas actividades son evaluadas periódicamente, son organizaciones que tienen objetivos bien delineados y específicos y que alcanzan a cumplir mayor número de metas, en contraste con aquellas organizaciones en las cuales no se efectúan trabajos de evaluación.

Hipótesis 2. Las organizaciones del sector público, en las que los planes, métodos y realizaciones son evaluados por personas de organizaciones centrales, efectúan un trabajo más efectivo que las organizaciones en las que la evaluación es hecha por sus propios personeros.

Hipótesis 3. En las organizaciones agropecuarias del sector público, la realización de los trabajos de evaluación de las mismas, está impedido por razones de tipo político y no por la falta de medios económicos y técnicos.

Hipotesis 4. Las organizaciones agropecuarias del sector público centralizado, que evalúa sus programas y métodos de trabajo, basadas únicamente en los informes de trabajo, son menos efectivas que aquellas que efectúan evaluaciones de investigación.

ap.

T E O R I A S A D M I N I S T R A T I V A S

Dr. Luis A. Mendoza

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

1. Machiavelly (1515).

El anotó que el hombre necesita ser gobernado; tiene ansiedad por sentirse seguro; él no trabajará a no ser que ~~se lo fuer-~~ce; se encuentra siempre tratando de evitar el correr riesgos, y situaciones de peligro. Por lo tanto, la gente deberá ser sometida o involucrada como componente de un grupo.

2. Darwin .

Indicó que en la naturaleza hay una lucha constante por la supervivencia; y que el hombre para sobrevivir deberá cooperar con otros hombres y ayudarse mutuamente.

3. Herbert Spencer .

Considera que hay débiles y fuertes, y que los segundos son los que sobreviven. La ley del más fuerte. El tiempo de la esclavitud.

4. Adam Smith .

El hombre por naturaleza quiere tener sus propias ganancias económicas; la conducta del individuo es controlada por la oferta y la demanda, es decir el mercado. Cada individuo regula su propia economía.

5. Freud .

El instinto primitivo es todavía la principal fuerza que mueve la conducta humana. Cuanto más civilizado, el hombre es más destructor, él tiene más potencia para poder destruir.

6. Bergson .

La ambición ilimitada del hombre, que cuanto más tiene más trata de obtener. Un individuo que tiene mil quiere diez mil y así sucesivamente.

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

TEORIA "X". EL PUNTO DE VISTA TRADICIONAL EN RELACION A LA DIRECCION Y EL CONTROL

Las teorías que constituyen el grupo "X", tienen un concepto pesimista de las cosas, y consideran que:

1. El promedio de los seres humanos tiene una actitud inherente de aversión por el trabajo, evitándolo si pudieran.

2. Debido al hecho de que al hombre por naturaleza no le gusta el trabajo, la mayor parte de la gente deberá ser dirigida, controlada, amenazada y muchas veces coaccionada, para lograr que la misma haga el esfuerzo necesario para alcanzar los objetivos fijados por la institución.

3. La mayoría de los hombres prefieren ser dirigidos y controlados, desean evitar riesgos y tener responsabilidades, etc. y tratan sobre todo, el llegar a tener seguridad.

En relación al aspecto de las necesidades humanas, Maslow construyó una escala de necesidades que tiene los siguientes niveles:

1. Necesidades fisiológicas
2. Seguridad
3. El pertenecer y ser amado
4. Estimación
5. "Self actualization" (figuración)

Algunas de las teorías que incidieron en la formación del punto de vista tradicional fueron las siguientes:

TEORIA "Y". LA INTEGRACION DEL INDIVIDUO Y LAS METAS QUE PERSIGUE LA ORGANIZACION

Este grupo de teorías son consideradas mas bien como optimistas:

1. El esfuerzo mental y físico en el trabajo es una cosa normal, como el jugar o descansar.

2. El control exterior y la amenaza de ser castigado, no son los únicos medios para lograr canalizar el esfuerzo de los individuos hacia el logro de los objetivos. El hombre es capaz de lograr tener una auto-dirección y un auto-control, en servicios de los objetivos por los cuales se ha comprometido.

3. La adhesión a los objetivos que se pretenden alcanzar está en función de los premios y recompensas que se otorgan a los logros alcanzados.

4. El promedio de los seres humanos, bajo condiciones adecuadas, aprende no sólo a aceptar, sino a buscar sus propias responsabilidades.

5. La capacidad de ejercer un alto grado relativo de imaginación, creatividad e ingenio en la solución de los problemas de institución, es muy vasto y no reducido o estrecho, y es incumbencia de todos los miembros que constituyen la misma.

6. En las condiciones actuales de trabajo, la potencialidad intelectual del individuo promedio está siendo utilizada sólo parcialmente.

Uno puede mirar al hombre como a un ser creativo e independiente. El hombre capaz de pensar y generar ideas es la base de la estructura social.

Sicero (51 A.J.).

El individuo que vive en interacción, en un grupo, puede sobrevivir más fácilmente que viviendo aislado. Las relaciones y las responsabilidades de grupo, hacen que todos se beneficien mutuamente.

John Lacke (1700).

Las características de los hombres civilizados, en su independencia con el grupo; los mismos llegan a ser civilizados, si pueden ajustar su conducta al grupo.

Los hombres están siempre dispuestos a hacer contactos sociales con otros seres humanos, el hombre viene al mundo sin prejuicios; lo que él aprende le es enseñado por el medio ambiente social, y eso determina su comportamiento. La experiencia que él gana es lo que regula su conducta, y no sus instintos.

W. C. Allen .

Anota que el grupo contribuye al bienestar del individuo. En todo grupo empieza el control, cuando el grupo le concede poderes a su propio líder. En todo ordenamiento hay gobernantes y gobernados.

Stock Aullwain .

Nuestra conducta está influenciada por nuestra experiencia. La satisfacción y la seguridad son cosas que busca el hombre en la sociedad en la cual vive. El individuo contínuamente se encuentra amenazado por otros y ésto también influye en su conducta.

Taylor .

El desarrollo de la administración como área de conocimiento, implica la contribución de muchos individuos de muy distintos campos.

El desarrollo de la administración científica en los Estados Unidos se considera que empezó con los trabajos experimentales de Frederick Taylor en la Midvale Steel Company, a principios de la década de

1880. Taylor era ingeniero mecánico y habia trabajado durante varios años como jefe de un grupo de trabajo, uno de sus principales logros fue su estudio sobre el manejo de los lingotes de hierro y sus experimentos sobre corte de metal. Estos estudios son una ilustración de la práctica de la administración científica durante su período inicial. El producto de cinco altos hornos de fundición era manejado por una cuadrilla de aproximadamente setenticinco hombres y un servicio de ferrocarril colocaba paralelamente las pilas de lingotes de hierro en los patios. El manejo de los lingotes de hierro consistía en levantar uno de ellos (de aproximadamente 92 libras de peso), llevarlo y elevarlo hasta una rampa empinada para desde allí dejarlo caer al vagón del ferrocarril.

Antes de que Taylor empezara sus experimentos, cada hombre movía aproximadamente 12.5 toneladas largas por día. Como resultado del estudio científico del manejo de los lingotes de hierro, de una mejor selección de obreros y el entrenamiento de los mismos en el método mejorado, se logró cuadruplicar la producción.

Para encontrar el mejor método para manejar los lingotes de hierro, Taylor llevó a cabo una serie de experimentos. Estos demostraron que un hombre podría ser capaz de manejar 47.5 toneladas largas, diariamente. A fín de poder manejar esta gran cantidad de lingotes de hierro, las investigaciones aconsejaban que el hombre debía descansar el 57% del tiempo.

El siguiente paso en el proyecto, fue el de seleccionar un hombre y entrenarlo en el manejo de la cantidad de lingotes de hierro, que de acuerdo a los experimentos, era posible. Al hombre seleccionado, Taylor le decía cuándo trabajar y cuándo descansar, y para las 5:30 de la primera tarde, había cargado 47.5 toneladas. Los salarios bajo el nuevo sistema de tarea alcanzaron un promedio de 1.85 dólares diarios comparados con 1.15 dólares que se les pagaba anteriormente, por concepto de jornal diario.

Los experimentos de paleo.

Bethlehem empleaba en sus patios, grandes cuadrillas o brigadas de hombres para palear mineral de hierro y carbón. El experimento del paleo empezó con un estudio sistemático de esta tarea. Cuál es la mayor carga en la pala para un determinado tipo de material?. Antes del experimento cada obrero llevaba su propia pala. Un obrero tomaba una pala de carbón, que le daba una carga de pala de 3.5 libras, y luego usaba la misma pala para cargar mineral de hierro, lo que significaba una carga de 38 libras. Sus experimentos demostraron que una carga de pala de 21 libras daba los mejores resultados.

Se construyeron palas de diferentes tamaños, diseñados para que dieran una carga de 21 libras de los diferentes tipos de materiales que se manejaban en los patios. El cuarto de herramientas almacenaba otros implementos, tales como picos, barretas, diseñados y estandarizados para trabajos específicos. Al mismo tiempo, en cada uno de los casilleros asignados a cada uno de los trabajadores, fueron colocadas unas tiras de papel, una indicando los implementos que tendría que usar y dónde iría a trabajar en esa fecha, la otra reportando la producción y ganancias del día anterior.

Cuando la producción era menor que la asignada, una tira amarilla servía de señal de aviso para mejorar, y si fallaba en cumplir las normas, esto significaba un traslado a otra especialidad laboral, si es que había disponible.

El trabajo se planeaba con anticipación y los trabajadores eran movilizados en el patio por empleados de la oficina de trabajo.

También se llevaron a cabo diferentes ensayos para determinar la mejor manera de palear distintas clases de materiales. Así, por ejemplo, la mejor manera de hundir la pala dentro del mineral de hierro o del carbón bituminoso, era sostenerla en forma que pudiera ser útil el peso del cuerpo. Este método exige menos energía

que cuando se usan sólo los brazos. Se entrenó a los obreros a usar los nuevos métodos y se verificaba periódicamente si los estaban usando o no.

Los resultados de los experimentos de paleo fueron sorprendentes. El número de obreros en el patio se redujo de 500 ó 600 a 140. El promedio de toneladas manejadas por cada hombre, diariamente aumentó de 16 a 59; el costo del manejo por tonelada disminuyó de 7.2 a 3.3 centavos, y un incremento en los salarios de 1.15 dólares por día a 1.88 dólares.

Los experimentos de corte de metal.

Estos experimentos se ejecutaron a través de un período de veintiséis años. Se registraron más de 30,000 experimentos, se cortaron más de 800,000 libras de hierro de acero hasta desmenuzarlas con herramientas experimentales de corte, y se estima que el costo total ascendió a más de 150,000 dólares.

Uno de los descubrimientos fue el acero de alta velocidad que aumento en mucho la producción de la máquina de corte de metal. Otro resultado fue la información acerca de la correcta velocidad y alimento del material en tornos, cepillos, taladros de banco, etc.

Los pioneros de la administración científica subrayaron la importancia de los métodos científicos en la planeación y apoyaron su causa por medio de los resultados obtenidos en aplicaciones prácticas.

La administración científica combinaba el estudio de la capacidad física del trabajador, en tiempo y movimiento, con un enfoque de tipo económico que lo considera al hombre como a un ser hambriento, ansioso por la búsqueda de dinero y beneficios. El punto central de este enfoque asume que si las recompensas materiales están estrechamente relacionadas con el esfuerzo físico, el trabajador responderá con un máximum de eficiencia.

Así mismo, pone énfasis en la interacción que existe entre las características humanas del trabajador y las características de la máquina. La fatiga fue considerada exclusivamente como un fenómeno muscular físico.

Las siguientes son algunas preposiciones típicas de la administración científica:

1. Las dos manos deberán comenzar y finalizar su movimiento simultáneamente.
2. Un movimiento contínuo y suave es preferible a un movimiento discontínuo y de zig-zag.
3. La iluminación propia acrecienta la productividad.
4. Debe haber un sitio fijo y definido para todas las herramientas y materiales.

Los pagos deberán ser hechos en directa relación con lo que produce cada trabajador. El pago de los salarios deberá ser hecho frecuentemente quincenal o menos, si es posible, pagar por hora de trabajo.

Si bien los pioneros en la administración científica ponían énfasis en la importancia de las técnicas científicas para lograr el máximo de la capacidad productiva del hombre y la máquina, sus suposiciones acerca del comportamiento humano estaban fundadas en la "hipótesis de la chusma" y el concepto del hombre económico.

Las ideas de Taylor sobre la cooperación se predicaron bajo la suposición de que el interés primordial de la administración y el obrero estriban en la ganancia económica, en la forma de costos bajos de mano de obra y salarios más altos. El volumen de trabajo que un obrero debía desempeñar tendría que ser medido por medio de una cuidadosa investigación científica. Taylor creía que una vez que el obrero se diera cuenta de las grandes ventajas de la administración

científica, asumiría "una actitud mental amistosa" hacia quienes le proporcionaban el trabajo y a la totalidad de sus condiciones de trabajo, mientras que antes una parte considerable de su tiempo lo empleaba en criticar, vigilar sospechosamente e incluso en abierta guerra.

El hombre responde a incentivos o recompensas económicas, mediante el manipuleo de lo cual, se puede lograr una mayor eficiencia en el trabajo.

Como resultado de sus previos experimentos, Taylor sentó los siguientes principios:

1. La meta es alcanzar la mutua prosperidad — organización / obreros
2. La relación máquina-hombre
3. La selección de la gente con capacidad física
4. Orientación hacia la eficiencia
5. La unidad básica del trabajo fue el individuo
6. El entrenamiento mostró los beneficios de fraccionar el trabajo

La era de las relaciones humanas.

El trabajo de Elton Mayo y sus asociados, en el famoso "experimento de Hawthorne", representó una gran contribución al nuevo enfoque de la administración moderna. Fue descubierto de que el incremento en productividad por parte de los trabajadores, es una anticipada consecuencia de las relaciones sociales entre los trabajadores y la situación o circunstancias en las cuales ellos trabajan.

Las consecuencias fueron consideradas como no anticipadas, debido a que se consideraba que la manipulación de ciertas variables en el medio ambiente de trabajo, tal como la luz, calefacción, ventilación, oportunidad para períodos de descanso, se reflejarían en la mayor o menor productividad de los trabajadores.

Los estudios fueron iniciados con la separación de un grupo de muchachas que fueron aisladas del resto de sus compañeras, y sometidas a un ambiente de trabajo cuyas condiciones físicas eran diferentes a las normales, en las que trabajaba el resto del personal, ya que habían variaciones en luz, introducción de períodos de descanso y refrigerios, cambio en el largo de duración de los días de trabajo, etc.; esto no redujo el volumen de producción, más bien cuando el grupo de muchachas retornó a las condiciones de trabajo normales, alcanzaron nuevos niveles de productividad, algunas veces más altos que los anteriores. Este resultado hizo que los investigadores comenzaran a pensar de que además de los factores de carácter físico, habían otras variables que indudablemente influían en la productividad del grupo sometido al experimento, llegándose a la conclusión de que aparentemente la productividad no era una función de las condiciones físicas, sino más bien debido al hecho de que el grupo de muchachas se sentían orgullosas de su participación en el programa y compartían la distinción de estar siendo estudiadas y de haber sido separadas de todo el resto de las trabajadoras en general.

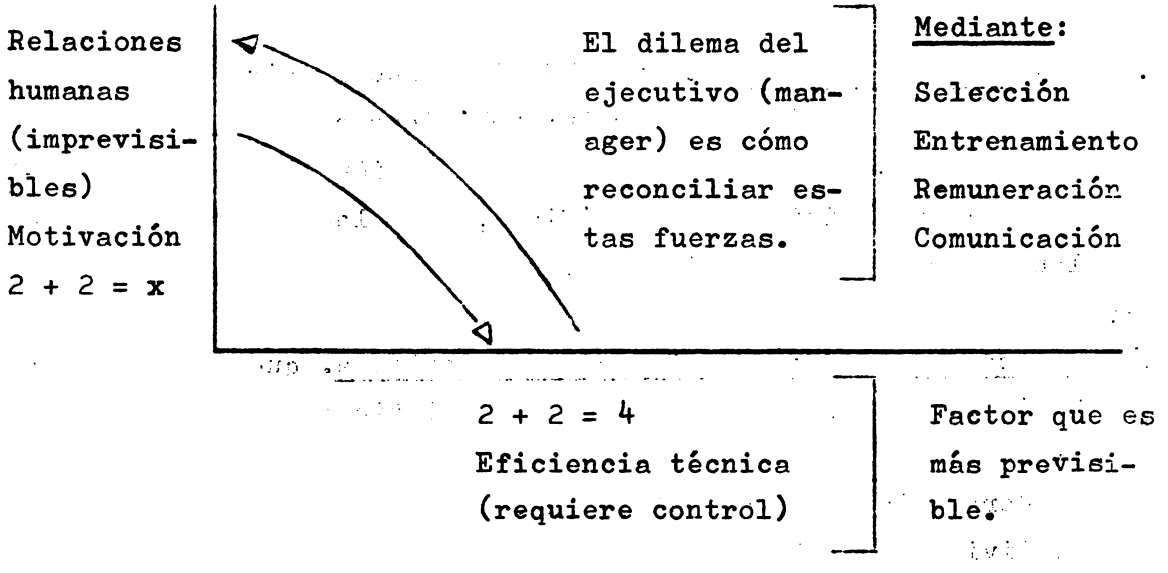
Las participantes fueron consultadas sobre el experimento, y se les contribuyó con sus sugerencias, a fin de conocer cuáles eran las razones para que ellas se sintieran orgullosas, importantes , apreciadas y rindieran más en su trabajo; las conclusiones que se lograron indicaban o mostraban obviamente que las realizaciones o ejecuciones de la gente, dependen de sus propios valores y sus relaciones personales, influyen considerablemente.

El concepto moderno de la administración (management) de cualquier tipo de institución, requiere el conocimiento y destrezas en el aspecto económico, tecnológico y de relaciones humanas.

El administrador eficiente, deberá entender claramente la naturaleza del individuo, los factores determinantes de la efectividad interpersonal, las ramificaciones y las fuerzas que generan las relaciones entre grupos.

El medio ambiente que caracteriza la administración moderna es: "El hombre responde a incentivos o recompensas económicas", expresaba Taylor.

Sin embargo, la teoría moderna de la administración (management), trata de combinar este principio con el principio que enfatiza los aspectos humanos en la administración; considerando que las interacciones humanas en el trabajo son imprevisibles.



CARACTERISTICAS DE UNA ORGANIZACION (INSTITUCION)

1. Es un sistema
2. Su propósito es sinergético
3. Opera en relación con :
   a. objetivos
   b. política
   c. procedimientos
   d. reglamentos
4. Toma la forma burocrática

1. Es un sistema. porque involucra más de una persona; individuos en interrelación y con funciones coordinadas.

2. Su propóstio es sinergético. significa que en el proceso de poner ciertos elementos juntos (gente, dinero, equipo, etc), se generan nuevas fuerzas, que hacen que el total sea mayor a la suma de sus partes.

3. Opera en relación con . sus objetivos que le sirven de norte y le dan dirección a su acción; políticas claras y bien definidas que sirven de parámetros a la función toda de la institución; procedimientos específicos, y reglamentos que controlan la acción de sus miembros.

4. Las características de la forma burocrática. que de acuerdo a Mesías, tiene las siguientes características:

   a. Jerarquía o cadena de comando.
   b. División del trabajo
   c. Competencia técnica, que conduce a la especialización
   d. Los procedimientos derivan de la situación de trabajo
   e. Los reglamentos gobiernan el comportamiento del ocupante de la posición (salario, horario de trabajo, no fumar,etc) Podrá ser implícito o explícito, formal o informal.

f. Autoridad limitada de ejecutivos, de acuerdo a cada función, los ejecutivos tienen limitada autoridad. (Por ejemplo, un jefe de ventas no podrá decirle al trabajador cómo efectuar su trabajo para producir el producto a ser vendido).

g. Diferencia en las recompensas, ésto significa que de acuerdo a la jerarquía, considerando al gerente o director en la cúspide y a los obreros en la base, reciben diferentes salarios y remuneraciones.

h. Administración separada de la propiedad, el propósito de la administración se traduce en una mayor productividad, y debe estar separada del rol del dueño.

i. Disciplina basada en la racionalidad, se considera que los actos de los individuos están guiados por sentimientos y actitudes racionales.

FUERZAS DE TRABAJO O LABORALES

Involucra empleados, más la gente sin empleo mayores de 14 años.
El trabajo tiene tres elementos:

1. Es contínuo
2. Concierne con producir o servir
3. Se efectúa por remuneración

El trabajo, es una colección de deberes, actividades y responsabilidades, que combinadas constituyen la tarea de un individuo.

AM:fk
Oct.70

E L C L I M A D E L A I N S T I T U C I O N

Dr. Luis A. Mendoza

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

EL CLIMA DE LA INSTITUCION

Si consideramos una organización como un grupo de personas, especializadas en realizar trabajos o actividades adscritas a cada una de ellas, y cuyos esfuerzos están dirigidos a lograr una meta común; encontrándose gobernados por un conjunto de reglamentos y normas de conducta; podemos considerar que la institución funciona en un verdadero medio ambiente o clima.

Sin embargo, este aspecto del ambiente institucional deberá estar referido a un marco de referencia, que está caracterizado por algunas variables que en cierto modo resultan ser comunes a la mayoría de las instituciones que trabajan en el sector agropecuario, y cuyas actividades se encuentran encaminadas a contribuir al desarrollo del mismo.

Dimensiones estructurales de las organizaciones agropecuarias .

Las organizaciones agropecuarias pertenecientes al sector público, sea éste centralizado o descentralizado, tienen en común algunas dimensiones estructurales, así como características que deben ser consideradas:

1. Profesionalismo

   Profesionales de diferentes carreras y actividades técnicas, están envueltos en las organizaciones agropecuarias. Estos ocupan cargos ejecutivos así como subalternos. El número y el nivel profesional de los mismos, parece estar relacionado con el tamaño de la ciudad existente en cada área, ya que las poblaciones pequeñas tienen el problema de no poder contar con profesionales de alto nivel.

2. Participación

La mayor parte de las organizaciones agropecuarias para el desarrollo, que prestan sus servicios en las áreas rurales, como una política institucional tratan de lograr la participación y el envolvimiento de la gente de la comunidad en los programas de desarrollo.

3. Representación

La mayoría de las organizaciones agropecuarias, tienen la participación directa o indirecta de algunos personeros oficiales o de gobierno, en la toma de decisiones básicas, así como en la planificación a ciertos niveles.

4. Cooperación y coordinación entre agencias

Siendo así que el desarrollo socio-económico de una región o área, implica la participación y el concurso de numerosas organizaciones, es una necesidad el que las organizaciones que constituyen el sector agropecuario, tengan estrategias y mecanismos que les permita efectuar la coordinación de actividades, tanto dentro de cada organización como entre las organizaciones operando en el mismo campo.

5. Separación geográfica

Muchas organizaciones agropecuarias que conducen proyectos de desarrollo, en zonas rurales, tienen sus oficinas o agencias dispersas en diversas zonas del país, lo que presenta problemas de dirección y supervisión, así como de comunicación y control.

6. Intenso uso de líderes

Ninguna agencia y organización que efectúa trabajos dentro del campo del desarrollo agropecuario, puede prescindir de la participación y cooperación de líderes. Estos líderes representan los lazos de unión con los campesinos y la gente en general que vive en las comunidades rurales, asímismo son los canales de

información, y los puntales que hacen posible la implementación de muchos programas a nivel de campo.

7. Uso y manejo de grupos

El desarrollo del sector agropecuario implica una acción masiva, es decir que la acción de los diversos servicios agropecuarios, está dirigida a llegar con sus beneficios a todos y cada uno de los habitantes de las áreas rurales, ya sea en forma directa o indirecta. Por ello es que las organizaciones agropecuarias tratan de realizar su trabajo y actividades a través de grupos, ya sea por medio de los grupos existentes u organizando otros nuevos.

La administración como factor básico .

El clima de una organización no es constante o fijo, sino que varía contínuamente; siendo aquellos elementos que tienen funciones ejecutivas las que en una u otra forma, no sólo crean el clima sino que pueden alterarlo en un sentido o en otro.

Ellos crean el clima de la institución a través de sus actividades y mediante la forma como efectúan las mismas; por ejemplo:

a. la manera en que llevan acabo sus responsabilidades;
b. la forma en que se relacionan con los otros miembros de la organización en los diferentes niveles de la jerarquía;
c. la especialidad de los conocimientos que trae consigo y la experiencia ganada en otras actividades;
d. la forma en que ve sus responsabilidades en relación con los otros miembros y la organización, ya que el ejecutivo o líder para ser efectivo deberá adaptar su comportamiento a las expectativas, valores y aspectos humanos de aquellos con quienes se interrelaciona en el trabajo.

Si bien las funciones de dirección y supervisión de una institución dada, se presentan como un "proceso adaptivo y relativo" a cada

situación; también están básicamente dirigidas a lograr una productividad alta, así como un funcionamiento efectivo de la institución como un todo; esto estará lógicamente acondicionado al estilo de dirección y supervisión empleado por los ejecutivos; estilo este que puede tener dos orientaciones generales:

a. La dirección orientada hacia los empleados, que pone énfasis en considerar los aspectos humanos de los mismos;

b. la dirección orientada hacia la producción, que se basa en obtener mejores resultados, mediante el uso de mejores métodos, manteniendo a los empleados constantemente atareados y ejerciendo presión para obtener mayor rendimiento en el trabajo. Aparentemente se puede asumir que un buen ejecutivo será aquel que tenga la habilidad de combinar estos dos enfoques, es decir aplicando un estilo que esté orientado simultáneamente a considerar tanto los aspectos humanos como los de la producción;

Es importante el anotar la efectividad de que una dirección y supervisión de "tipo general" (aquella que no efectúa una supervisión y control estrecho e intenso del empleado) y orientado hacia los aspectos humanos de los empleados, requerirá el que se cumplan las siguientes condiciones:

a. el que los empleados estén compenetrados del funcionamiento de la institución;

b. el que conozcan los recursos de lo que pueden disponer y las limitaciones que imponen sobre el manejo de los mismos

c. el conocer el rol y las funciones de los otros miembros de la organización , para predecir la acción de los mismos y entender qué es lo que se espera de él;

d. el saber dónde, de quién y cuándo puede solicitar orientación y ayuda.

Por lo tanto, si los empleados trabajan practicando las modalidades antes anotadas, será imprescindible el que los mismos se compenetren

y acepten los objetivos y metas que persigue la institución, y que al mismo tiempo satisfagan la demanda de iniciativa y creatividad que caracteriza una atmósfera de "expectativas" como la que predomina en una institución con una administración orientada hacia los aspectos humanos de los empleados y donde no se practica un tipo de supervisión estrecha.

La satisfacción en el trabajo .

Asímismo, podemos considerar que dentro de este medio ambiente, se encuentran numerosas fuerzas sociales que de una u otra manera afectan el comportamiento de sus miembros. Así tenemos los factores de la "moral" y la "satisfacción del trabajo" que se ven afectados por las condiciones físicas en las que se realiza la actividad, el medio ambiente social y los factores económicos externos.

La satisfacción en el trabajo puede ser consecuencia de la suma de muchos factores tales como: las oportunidades, el prestigio, la seguridad y el dinero.

Los estudios realizados en este campo indican que las siguientes variables están directamente relacionadas con la "satisfacción del trabajo":

1. Sueldo
2. Seguridad
3. Prestigio
4. Condiciones en las que se efectúa el trabajo
5. Distancia física al lugar del trabajo
6. Número de años en el mismo
7. Número de amigos en el trabajo
8. Ausentismo
9. La categorización hecha por los jefes, etc.

Las"necesidades" son la llave para poder entender la "satisfacción", por ello existe la preocupación por saber cuáles son las necesidades

más importantes de los empleados, ya que las mismas varían de acuerdo a las situaciones de trabajo y al tipo de aspiraciones que tiene el funcionario en su trabajo.

El dinero podrá ser un medio necesario para satisfacer las necesidades básicas como el hambre, la seguridad o protección de la acción de los elementos externos; pero después de cierto punto, son también necesarios algunos otros elementos que se derivan de las relaciones humanas, como el afecto, el reconocimiento, etc.

Los estudios realizados por Katz,[1/] en la compañía de seguros Prudencial, mostraron:

1. La satisfacción experimentada en el trabajo está en función de la cantidad de necesidades que el trabajador podía llegar a satisfacer en una situación dada. Es decir, cuánto quiere obtener y cuánto logra alcanzar.

2. El sentimiento de orgullo por su grupo de trabajo, tiene relación con la producción, ya que este sentimiento de orgullo se encontraba presente en los grupos de alto rendimiento en el trabajo.

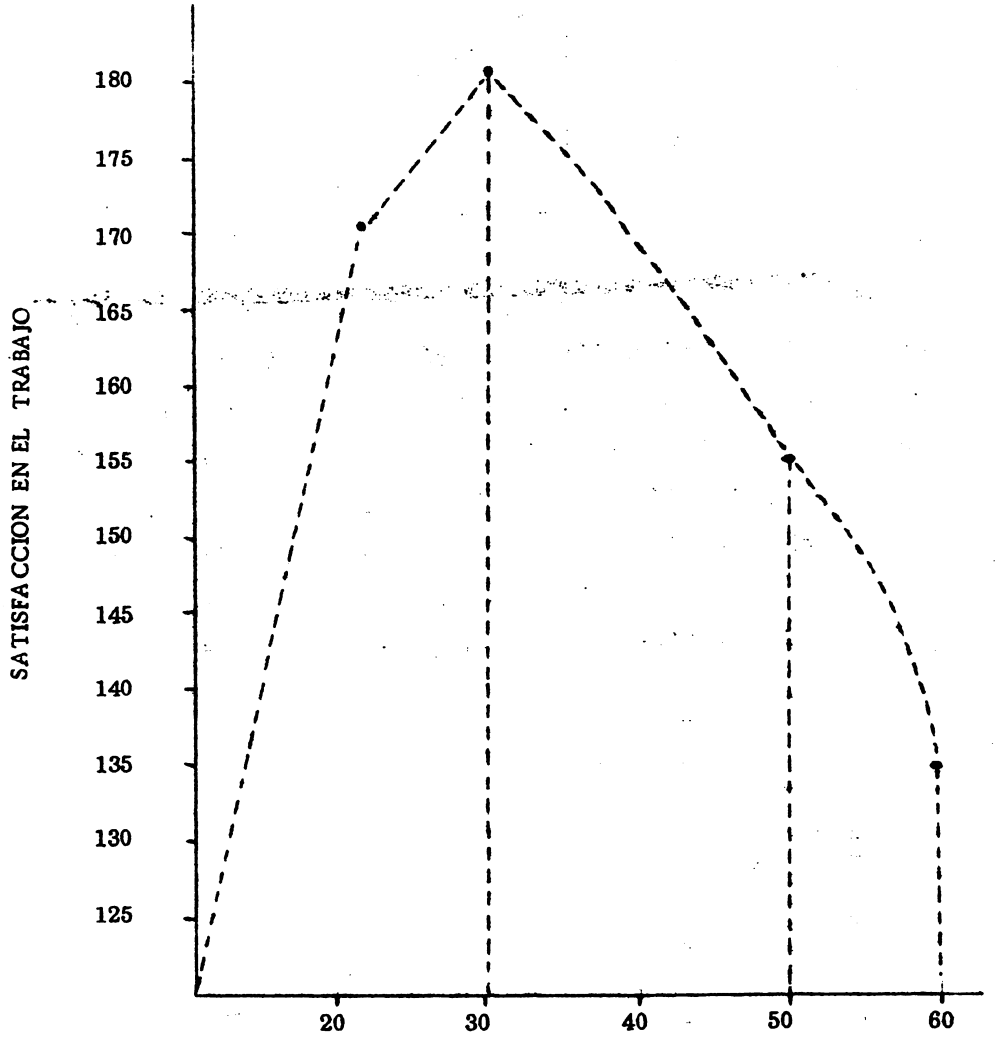
3. Cuanto más alto es el nivel de destreza en el trabajo, tanto más alto resulta ser el grado de satisfacción en el mismo, cualquiera sea la edad del empleado. Esto puede ser interpretado por el hecho de que los empleados mejor entrenados que tienen alto nivel de destreza, son los que tambien reciben mayores remuneraciones.

4. La conducta, el comportamiento o las actitudes del director o supervisor influyen el grado de satisfacción en el trabajo que muestra el empleado. Las actitudes severas del supervisor están relacionadas con un bajo nivel de satisfacción en el mismo.

1/ KATZ, D. et al. Productivity, supervision and morale in an office situation. Amin Arbor, University of Michigan Press, 1950.

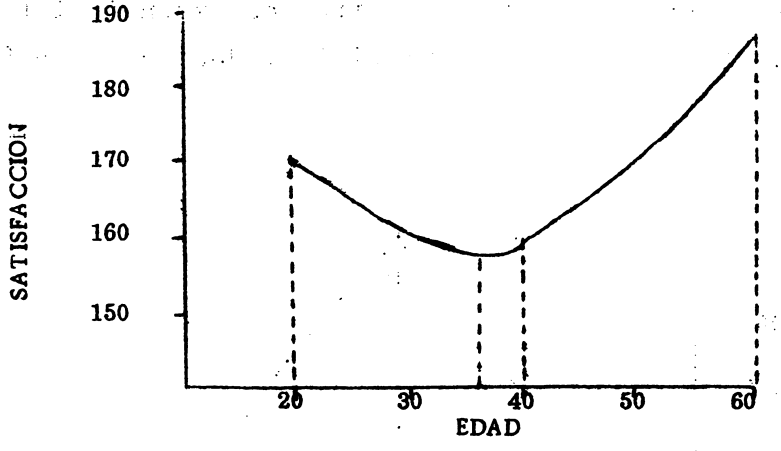
De acuerdo al estudio hecho por Ansorena,[1/] entre los funcionarios del servicio de extensión agrícola de Costa Rica, encontró los siguientes resultados:

1. La satisfacción del trabajo entre los extensionistas del sexo femenino, aumenta desde el principio y decrece después de los 30 años de edad.

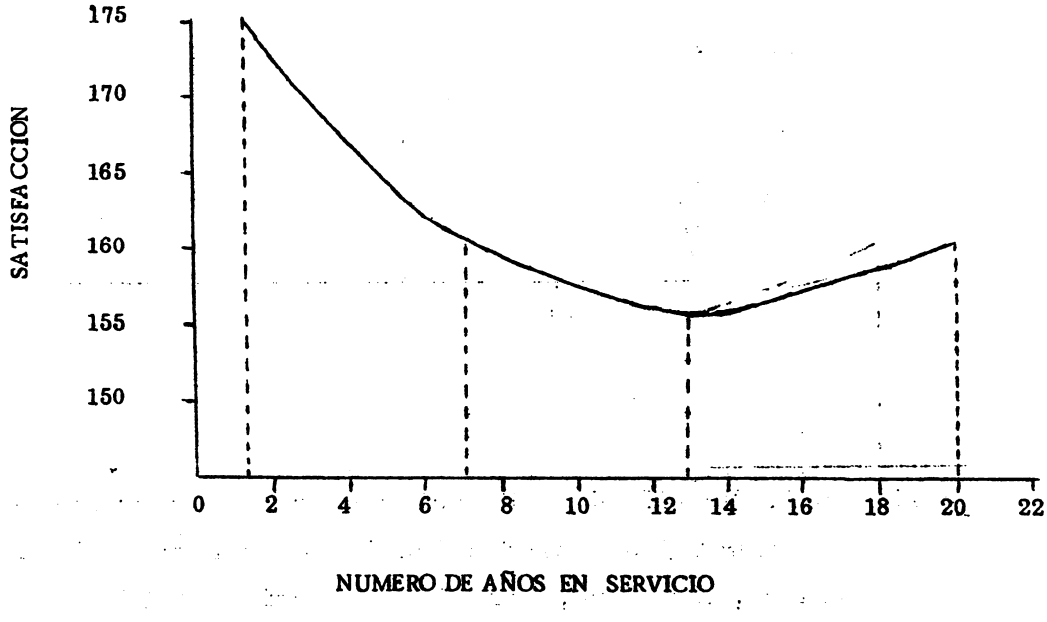


1/ ANSORENA, IGNACIO J. Characteristics and correlates of extension personnel job satisfaction in Costa Rica. Ph.D. Thesis. Ithaca, New York, Cornell University, 1970.

2. En el caso de los extensionistas de sexo masculino, encontró que los scores que miden la satisfacción en el trabajo, en un comienzo decaían hasta aproximadamente los 40 años de edad, para después volver a sufrir un incremento.



3. La relación de la satisfacción en el trabajo y el tiempo de permanencia en la institución, mostró que había una disminución a medida que pasan los años, y esto puede ser de importancia si se asume que el nivel de eficiencia en el trabajo está asociado con la satisfacción en el mismo. Por lo tanto, cuanto más tiempo un extensionista permanezca en el servicio, requerirá de tener un claro entendimiento de los objetivos que se persiguen, así como contínuas y fuertes fuerzas motivadoras.



Expectativas .

Primordialmente se refiere a determinar el impacto que tiene la expectativa de la organización (compañeros de trabajo, supervisores, etc) en el persónal.

En un estudio realizado por Berlow y Hall,[1/] encontraron que las expectativas de la organización en el primer año de trabajo del empleado, influenciaban fuertemente en sus futuros éxitos, en un mayor grado que las realizaciones que logró efectuar en ese mismo primer año; es así como tanto las expectativas como las primeras realizaciones afectaban grandemente su futuro éxito.

Como consecuencia de estos resultados, el autor anota que: "un alto grado de expectativa por parte de la institución hacia el empleado, en el primer año considerado como crítico, conduce a la internalización de actitudes de trabajo y estandars altos, los mismos que se traducirán en buenas realizaciones y éxitos en futuros años de actividad.

Sistema de sanciones .

Otro fenómeno que también influye en el ambiente de una institución, es el sistema de sanciones utilizado por la misma. Warner y Havens,[2/] indican"que lo que es objeto de ser sancionado tiende a ser algo que puede ser evaluado, y lo que puede ser evaluado, tiende a ser visible, tangible y medible".

1/ BERLEW, D. & HALL, D.T. The socialization of managers; effects of expectations on performance. Administrative Science Quarterly, XI (September, 1966).

2/ WARNER, W.K. & HAVENS, A.E. Goal displacement and the intangibility of organizational goals. Miami, American Sociology Association, August, 1966.

Por lo tanto, la labor del director y supervisor al inspeccionar el trabajo, dará las indicaciones para la aplicación de sanciones y recompensas, ya que las realizaciones exitosas y el trabajo eficiente representará un reconocimiento a las mismas, traducido en: incremento de salario, promociones, reconocimiento, etc., este hecho de que el buen trabajo será reconocido, constituye una parte esencial de un saludable clima administrativo.

La naturaleza de las recompensas y sanciones que rigen la conducta de los miembros de una institución, se encuentran detalladas en los reglamentos, los cuales habilitan y refuerzan la acción del ejecutivo, cuando él mismo debe tomar una acción de hecho. Por otra parte, las normas de conducta y los aspectos relacionados con la ética, también contribuyen a formar parte del sistema de sanciones que existe en una institución.

Presión de los grupos .

Los grupos informales dentro de una institución establecen ciertas normas y al mismo tiempo ejercen presiones, a fín de lograr la aplicación y el cumplimiento de las mismas. Las normas pueden ser explicadas en términos de los mecanismos que ellos tienen : presión, sanciones, sentimiento de obligación, etc.

Las normas pueden ser definidas como reglas de conducta, aceptadas y legitimizadas por los miembros del grupo.

Un problema concerniente a éste, es el relacionado con el de la cohesión del grupo, que también tiene su implicación en la satisfacción y la productividad de los trabajadores. Cohesión, se refiere al fenómeno de atracción que ejerce el grupo sobre sus miembros. Por lo tanto, si el grupo tiene un alto nivel de cohesión y las normas del mismo son lo necesariamente fuertes como para influenciar a sus miembros en la prosecución de un cierto objetivo, se espera que estas dos condiciones motivarán a los integrantes a efectuar realizaciones y alcanzar metas con más efectividad y frecuencia que si actuaran su actividad en forma personal y aislada.

Conclusión .

La estructura orgánica de una institución así como el estilo de la administración que se practica, son factores que crean un verdadero clima en una organización, el mismo que tiene influencia en el funcionamiento y la efectividad institucional.

El incremento de la productividad y la eficiencia en el trabajo, no resulta automáticamente de los cambios y alteraciones que se hacen en la estructura orgánica, ya que los cambios de este tipo (sobre todo si son violentos y contínuamente efectuados), pueden actuar como fuerzas negativas, originando la inseguridad del personal, la pérdida del mismo, la baja en la moral, la insatisfacción en el trabajo y una consecuente disminución en el rendimiento y eficiencia funcionaria.

Por otra parte, una administración racional y dinámica, orientada balanceadamente a considerar los aspectos de la producción y el rendimiento, conjuntamente con los aspectos humanos de los empleados; que practique una dirección y supervisión de tipo general a los valores, actitudes y creencias de los miembros de la institución y "relativa" a cada situación dada; y que finalmente tome en cuenta los factores relacionados con los premios y recompensas, las expectativas y la acción de grupos informales, etc., posiblemente logrará mayor eficiencia y productividad de su personal.

LM:fk
Noviembre 1970

FACTORES QUE CONDUCEN HACIA LA IRRACIONALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

Dr. Luis A. Mendoza

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

Instituto Interamericano de ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

FACTORES QUE CONDUCEN HACIA LA IRRACIONALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

1. La no anticipación de las consecuencias de la alternativa que se elige

La posibilidad de predecir las posibles consecuencia de una determinada alternativa estará estrechamente relacionada con el volumen de información con que se dispone, en relación con cada alternativa presente; así como con la validez de dicha información. Esto ayudará a poder efectuar un sondeo de la situación, y contribuirá a que se puedan anticipar con cierto margen de precisión las consecuencias de la elección de cierta alternativa. Una acción contraria representaría "el ir con los ojos vendados" en una dirección incierta.

2. El elegir decisiones satisfactorias en lugar de óptimas

Será necesario el esforzarse por tratar de llegar a tomar decisiones de tipo "óptimo" en relación al problema; a fin de que si no se alcanza este nivel en toda su plenitud, por lo menos se habrá intentado un mayor grado de eficiencia.

3. El encontrarse satisfecho con solo "un limitado número" de alternativas, de entre las cuales se deberá elegir

Cuanto mayor sea el acopio de información que se obtenga, en relación a un problema, posiblemente será mayor el número de alternativas disponibles de entre las que se pueda elegir. Es por ello que no sólo deberá hacerse un esfuerzo por lograr mayor información, sino porque la misma sea rica en datos tanto cuantitativos como cualitativos.

4. <u>El prestar mayor atención por cosas que "se puedan ver", y no escudriñar los factords que las constituyen</u>

Existe la tendencia de decidir por cosas que se pueden conceptualizar fácilmente--aquello que se ve con los ojos de la imaginación--lo cual muchas veces simplifica el problema y evita el que se haga un análisis sereno que conduzca a considerar los factores que constituyen el mismo.

Un conocimiento, y si fuera posible un control de estos factores, implicaría el que las decisiones se tomen conociendo no sólo los hechos sino los componentes y las cargas que constituyen los mismos.

5. <u>La tendencia de ver sólo los hechos simples</u>

Frecuentemente las decisiones se toman tratando de elegir entre hechos simples--aquellos cuyas alternativas se presentan como un "sí" o un "no". Siendo necesario el esforzarse también por considerar hechos complejos, que si bien requieren de mayor tiempo y análisis, tal vez conduzcan a decisiones más reales y positivas.

6. <u>La tendencia a ver las cosas sólo de una manera positiva</u>

Será importante el considerar también el aspecto negativo que todas las cosas tienen, y no sólo concretarse a ver el aspecto positivo de las mismas. Esto estará indudablemente supeditado a múltiples factores, especialmente de tipo emotivo, siendo necesario el que haya cierta frialdad para ver imparcialmente tanto el lado positivo como el negativo de toda decisión.

7. <u>La tendencia a considerar a ver las cosas en forma global</u>

Por múltiples razones, existe la fuerte tendencia a ver o considerar las cosas en forma global, sin defirenciar las partes que la componen, es decir,

tomando sólo en cuenta una especie de padrones, y no analizar en detalle sus componentes. Esto lógicamente estará supeditado a la posibilidad de obtener mayor información, de disponer de más tiempo, y también de la capacidad analítica del que está tomando las decisiones.

8. La tendencia a proyectar los propios valores y actitudes en las decisiones

En menor o mayor grado deben, indudablemente, estar presentes los valores, creencias y actitudes de los llamados a tomar una decisión; pero sí será deseable que en lo posible se haga un esfuerzo para que los mismos no se proyecten en las decisiones, y más bien se vea y se analice la realidad de las cosas, de manera impersonal.

Factores (Medio) Ambientales

También es de utilidad el considerar algunos de los factores que inciden en la toma de decisiones y que tienen las siguientes dimensiones:

1. Ambiguedad

Se refiere a que frecuentemente los problemas no están claramente definidos, y que sólo se hace un enunciado del mismo, en lugar de describirlo con claridad específica; ésto da cabida a que exista una ambiguedad en la interpretación de los mismo, lo cual lógicamente influye desfavorablemente en la toma de decisiones.

2. Multiplicidad de Factores

El mundo es complicado, y son múltiples los factores que constituyen sus problemas.

Será siempre mejor el usar una imagen simplificada del mismo, basada en todos aquellos factores que aparecen más cruciales, a fin de que ayuden

a hacer más claras las decisiones.

3. Heterogeneidad

Se refiere a que cada individuo, grupo y subgrupo, tiene su propio modo de percibir el mundo y sus problemas.

4. Factores que interfieren la toma de decisiones

Al efectuar la toma de decisiones, se presentan una serie de factores que interfieren o influyen en ella; los que se presentan más frecuentemente son los siguientes:

a. El factor de los prejuicios

Se refiere a la presencia de tendencias particularistas, intereses creados, visiones parciales y otras inclinaciones que influencian o perjudican la selección de las alternativas.

b. La persona con nivel educativo más alto

Frecuentemente se presenta el problema de que en el grupo en que se discuten las alternativas, para tomar una determinada decisión, hay una persona que tiene mayores conocimientos que las otras, lo cual hace que sea ella la que influya con sus puntos de vista o que limite o anule la participación de las otras personas.

c. La disonancia

Se refiere a los problemas de tipo psicológico que se presentan en las personas que deben tomar una determinada decisión, como consecuencia de un conflicto que se produce en sus conocimientos.

d. La distorsión en el mensaje

La distorsión puede ser producida no sólo por la persona que da el mensaje sino también por la que recibe el mismo; ya que el factor de la "percepción está presente en el proceso de la

comunicación". Muchas veces el mensaje puede estar claramente construído, y su contenido preciso, pero la personal que lo recibe puede percibirlo de diferente manera y darle una interpretación diferente al significado que trató de imprimirle el que comunicaba.

5. El uso de diferentes criterios de evaluación en la selección de las alternativas

Se refiere a que frecuentemente se presentan criterios diferentes, como también criterios contrapuestos, para juzgar o evaluar las alternativas presentes en relación con una decisión que deberá ser tomada. Esto conduce a que muchas veces se pierda la claridad deseada para vislumbrar las consecuencia, o que se incursionen en una diversidad de campos que posiblemente complicarán el proceso.

Los hechos y los valores en las Decisiones

Toda decisión envuelve dos clases de elementos: los "hechos" y los "valores"

Proposiciones sobre los hechos

Son las declaraciones sobre el mundo observable y la forma en que éste funciona. Las proposiciones sobre los hechos pueden ser constatadas para determinar si son verdaderas o falsas, y qué interpretación se pueden sacar de las mismas en relación al mundo actual. Sin embargo, las decisiones no son simplemente una proposición sobre un hecho, sino que también tienen un elemento "ético" que involucra un concepto con valor filosófico. El problema de si "una decisión", sea correcta o incorrecta, se resuelve por sí misma, ya que los términos éticos no pueden ser reducidos o transformados a "terminos de hechos". Para determinar si una proposición es correcta, ésta deberá ser comparada

directamente con la experiencia, o debrrá ser relacionada mediante razonamiento lógico con otras proposiciones, que puedan ser comparadas con la experiencia.

Pero las proposiciones sobre los hechos no pueden tampoco derivar de las proposiciones éticas mediante el proceso de razonamiento, tampoco las proposiciones éticas podrán ser comparadas directamente con los hechos.
No hay manera en que se pueda determinar si una proposición ética es correcta o no, empírica o racionalmente.
Desde este punto de vista, si una sentencia declara que algún estado de cosas "debería ser" o que es "preferible" o "deseable", la frase no podrá ser considerada como correcta o incorrecta.
Cuando se hacen o se toman decisiones, no es la decisión misma la que es evaluada, pero sí puramente la relación que se sostiene entre las decisiones y los medios.
Ejemplo: si se consideran dos frases: "lograr efectuar una sorpresa", y "las condiciones de la sorpresa están supeditadas al tiempo y lugar del ataque"; la primera frase contiene un imperativo, o elemento ético que no es ni verdadero ni falso; la segunda frase es puramente de "hecho". Esto muestra que las mas de las proposiciones éticas se encuentran mezcladas con elementos de hecho.
Para que una proposición ética sea útil para tomar una decisión racional se requiere:

a. Que los valores tomados como un objetivo de una organización sean bien definidos, de tal manera que el grado de realización, en cualquier situación, pueda ser evaluado.
b. Que sea posible el figurarse las posibilidades de que una determinada acción implementará estos objetivos.

El significado general que se ha dado a la palabra "hechos", no quiere decir

que somo capaces de determinar anticipadamente si estos hechos son falsos o verdaderos. Es aquí donde el juicio entra a jugar un papel determinante y a dar un determinado valor al hecho observado.

El servicio de extensión agrícola es valorado en último término por su contribución a la vida humana y social, y retiene su valor mientras pueda servir a estos fines.

El proceso de evaluar una "proposición de hechos" es muy distinto del proceso de "validar un juicio de valor" (value judment). El primero es valedero por su acuerdo con los hechos, y el segundo por el punto de vista humano.

SUPERVISION

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

SUPERVISION

Webster[1], define "supervisión" como el acto de observar o dirigir (trabajo, trabajadores, proyecto, etc.). Podría ser visto como la administración (management) del personal que ejecute los propósitos de la administración. Una buena supervisión deberá ser un liderazgo democrático en acción. La supervisión moderna es tanto dinámica como democrática, reflejando la vitalidad del liderazgo conciente y bien informado. Practicamente la supervisión es un conjunto de trabajos interrelacionados; la cual es efectuada a fin de facilitar, mejorar o cambiar las funciones que se supervisan, (educación, producción, etc.).

La siguiente definición de Barr[2], refleja el concepto general de la supervisión en la educación:

— La supervisión moderna es el estudio y análisis de todo el sistema de enseñanza y aprendizaje a través de muchas funciones diferentes que operan mediante un programa muy cuidadosamente planeado, que deriva de las necesidades de la situación y en el cual muchas personas participaron .

Kruse[3], propuso la siguiente definición a un grupo de trabajadores de Extensión:

— **Supervisión** es el arte de seleccionar, desarrollar, coordinar y dirigir asistencia a fin de asegurar los resultados deseados.

<u>El Proceso de Supervision incluye:</u>

Qué:	Cómo:	Por qué:
Seleccionar Enseñar Medir Jerarquizar Corregir Eliminar Comandar Premiar Armonizar Motivar	Con corrección Con paciencia Con tacto	A fin de lograr que los supervisados hagan el trabajo que se les asigne: con destreza con precisión con entusiasmo inteligentemente

Por lo tanto, supervisión es también seleccionar la persona precisa para cada trabajo, despertando en cada una el interés por su trabajo y enseñándole cómo hacer él mismo.

La Naturaleza de la Supervisión

La supervisión de las instituciones es hoy en día un proceso complejo, dinámico y nebuloso, que juega un role cada vez más importante en la organización.

De acuerdo a Liker[4]:

— "La supervisión es siempre un proceso relativo. Para ser efectivo y poder comunicarse como se desea, el supervisior deberá siempre adaptar su conducta dirigida a tomar en cuenta las espectativas, valores y las relaciones interpersonales de aquellos a quienes está supervisando".

La reacción de los subordinados a la conducta del supervisor siempre depende de las relaciones entre los actos del supervisor percibidos por los subordinados y las espectativas, valores, así como las relaciones interpersonales de los subordinados.

De acuerdo a Wardeberg[5], la naturaleza de la supervisión es:

1. Ayudar a la gente a ver mas claramente la verdadera finalidad de la educación y ayudar a trabajar hacia el logro de este final.

2. Ayudar a la gente a ver más claramente los problemas y los caminos para solucionarlos.

3. Suministrar un liderazgo efectivo, mediante un método democrático, promoviendo la superación profesional, fomentar la armonía entre el personal y estimulando al mismo, a fin de que transporte los programas más cerca de la gente.

4. Construir una moral fuerte dentro del grupo, y unificar el personal en un equipo que logre un apreciable nivel de cooperación.

5. Interiorizarse del trabajo que realiza cada uno y alentar el mejoramiento del mismo.

6. Ayudar a cada subalterno a lograr una mayor destreza en la ejecución de su trabajo.

7. Entrenar los nuevos empleados e iniciarlos en su nuevo trabajo.

8. Evaluar el esfuerzo de cada uno hacia el logro de los objetivos fijados.

9. Ayudar a que el grupo interprete la política de la Institución.

10. Compartir los problemas con el público a fin de conseguir sugerencias del mismo.

11. Proteger al personal.

Las dimensiones de la supervisión, comunes a todos las posiciones de liderazgo, la habilidad de percibir los objetivos deseados y contribuir a que otros perciban a su vez estos objetivos y actúen de acuerdo a los mismos.

Lucio[6], sugiere que la naturaleza de la supervisión es:

1. Predecir las consecuencias de los procedimientos utilizados y de los cambios introducidos.

2. Asimilar y balancear los recursos culturales más relevantes.

3. Lograr un ordenamiento sistemático de los procedimientos para el cambio.

4. Liberar el espíritu humano y en forma cooperativa desarrollar una nueva perspectiva.

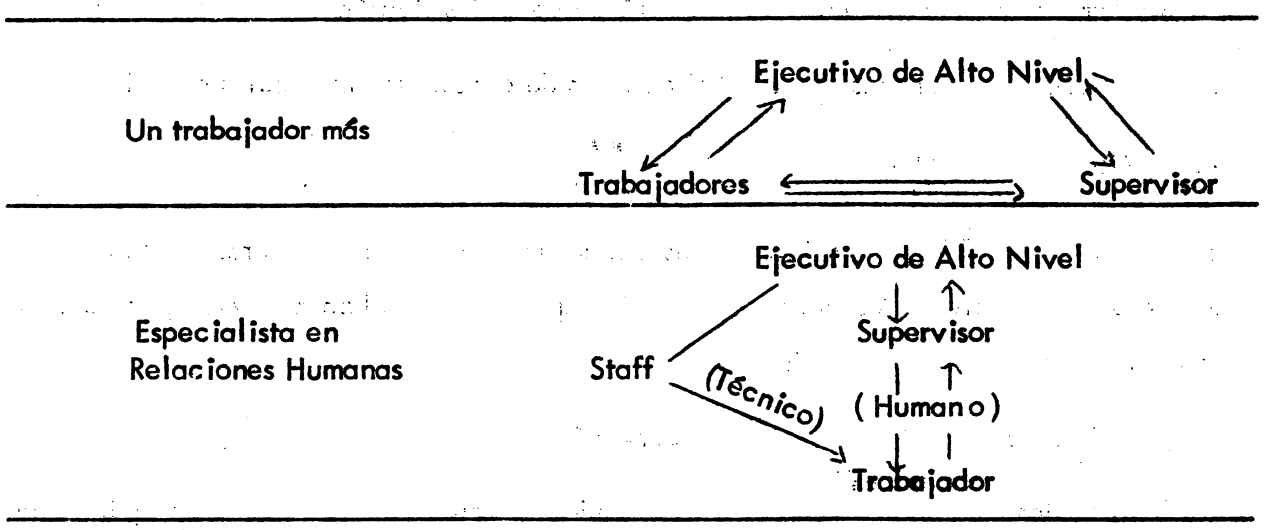
La principal función del Supervisor es manejar a los trabajadores o empleados en el nivel base de la organización.

El role del Supervisor (*)

Hay cinco puntos de vista del role del supervisor en la organización:

Hombre Llave		Ejecutivo de Alto Nivel ↓ ↑ Supervisor ↓ ↑ Trabajadores
Hombre Marginal	Supervisor	Ejecutivo de Alto Nivel ↓ ↑ Trabajadores
Hombre Intermedio		Ejecutivo de Alto Nivel ↓ Supervisor ↑ Trabajadores

(*) Keith Davis.- Human Relations at Work. Arizona State University. McGraw-Hill Book Company. 1967



1. El Hombre Llave

Él toma decisiones, controla el trabajo, interpreta la política, y en general es el hombre llave en el proceso de realizar. Es quien representa al director o gerente ante los trabajadores; así mismo representa a los trabajadores ante el director. El gerente llega a conocer a sus empleados a través del supervisor. Él es pues un hombre esencial, ya que por su intermedio van los canales de autoridad y comunicación; y puede bloquear cualquier cosa que vaya de arriba abajo y viceversa.

2. El Hombre Marginal

Es un concepto sociológico, y se refiere al hecho de que el supervisor es dejado fuera o al margen de las actividades que puedan influenciar o afectar el funcionamiento de su departamento. -No aceptado por el gerente o director, ignorado por el personal (staff) y no considerado como miembro de los trabajadores-, el supervisor practicamente es el hombre que camina solo.

El gerente y los especialistas toman sus decisiones y dan instrucciones directas; su role de mantener relaciones laborales es practicamente de tipo positivo.

Este se siente obligado a actuar como un director o gerente.

3. El Hombre Intermedio

Se encuentra entre fuerzas contrapuestas del gerente y los empleados.

El gerente tiene un grupo de espectativas para él; espera que el supervisor mantenga la disciplina de sus empleados, controle la producción y lleve adelante los planes de la

Institución. Asimismo demanda lealtad y máximo esfuerzo, asi como una actitud esencialmente de tipo técnico y orientada a lograr mayor producción.

Por otro lado, los empleados también esperan que el supervisor sea bueno, que los mantenga lejos de problemas, que represente e interprete ante la gerencia sus necesidades y deseos, y sea leal a los mismos.

Este tipo de supervisor es una víctima de la situación; por lo general se siente inseguro en relación a los empleados como también en sus relaciones con sus superiores.

4. Un Trabajador Más

Es, primeramente, un trabajador o un empleado; se siente fuertemente identificado con ellos.

Las posibles causas pueden ser: 1) creer o sentir que no tiene bastante autoridad, y hace esencialmente trabajo operativo que le es ordenado en detalle; 2) se considera fuera del grupo de ejecutivos, no tiene status de ejecutivo, y sus actitudes y forma de pensar y actuar son más de un trabajador que de un directivo.

5. Especialista en Relaciones Humanas

La gerencia considera que el role del supervisor es fundamentalmente el de mantener las relaciones humanas. Prácticamente él actúa como un verdadero especialista en relaciones humanas, y es un integrante más del staff. En general, él no tiene formación de tipo técnico, y las instrucciones y control de la producción están básicamente en las manos de los miembros del staff técnico. Su función es primordialmente atender los aspectos humanos de los empleados.

Los roles de la Administración y la Supervisión

A fin de lograr un entendimiento más claro de la naturaleza y funciones de la supervisión, es importante distinguir entre la Administración y la Supervisión.

Administración es más general en contenido que la supervisión; involucra responsabilidades para organizar, planificar, contratar personal, dirigir, coordinar, financiar e informar. Por otra parte, no concierne directamente a la supervisión la asupervivencia y el mantenimiento de la institución, pero sí asumir el espíritu mismo del liderazgo dirigiendo el mejoramiento profesional del personal y el mejoramiento en que se llevan a cabo los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La siguiente lista sirve para comparar estas dos funciones:

Administración:	Supervisión:
1.- Elaborar la política	1.- Coordinar
2.- Representar	2.- Evaluar
3.- Tomar decisiones	3.- Entrenar
4.- Financiamiento y asignación de recursos	4.- Conseguir información
5.- Planificar	5.- Visitar
6.- Predecir	6.- Ayudar y orientar
7.- Dirigir y controlar	7.- Informar
	8.- Planificar

En los servicios de Extensión Agrícola estos roles están muy próximos ya que frecuentemente administradores (directores, jefes o gerentes) por una parte, y supervisores por otra parte, efectúan ambas funciones.

La administración está, primeramente, destinada a formular la política de la institución, la representación de la misma, y la provisión y organización de los equipos y materiales, a fin de que el personal pueda cumplir con sus funciones. De un modo general, la administración provee el personal y las condiciones físicas; la supervisión mejora las condiciones en que se efectúa la enseñanza y el aprendizaje en particular. La supervisión está directamente a cargo del grupo de empleados efectuando un trabajo productivo, ya sea en industria, negocios o educación. La administración de una Institución puede pedirle al supervisor que logre que sus trabajadores o empleados alcancen las metas de la institución, incluyendo la cantidad y calidad del producto deseado.

Hoy en día, la supervisión es generalmente vista como un liderazgo que alienta un continuo envolvimiento de todo el personal de la institución, en un intento cooperativo dirigido a alcanzar los resultados más efectivos de un programa de trabajo. Por lo tanto, el alcanzar los objetivos y las metas, que fueron fijadas previamente por el administrador, mediante el concurso de los empleados, es una de las características de la supervisión.

Conflicto de Roles

Alguna vez puede presentarse el caso en el que el Supervisor sea también un verdadero líder natural, es decir una persona a quien el grupo que supervisa le haya brindado su confianza y su fe. En este caso existe la probabilidad de que se presente un conflicto

entre estos dos roles, los del líder y el supervisor. Conflicto que puede presentarse en las siguientes circunstancias:

1. Cuando el supervisor diverge de la política de la institución;
2. Cuando él da mucha libertad a sus subalternos con la correspondiente pérdida de disciplina.
3. Cuando él trata de mantener su cargo mediante el apoyo de sus subordinados;
4. Cuando él promete a sus subalternos más cosas de las que realmente puede cumplir;
5. Cuando su carácter no es lo suficiente fuerte como para decir "no", a ciertas exigencias de los subalternos;
6. Cuando él no informa la verdad sobre las faltas y debilidades de sus subordinados; y,
7. Cuando él no cumple con todas las instrucciones que le dan sus superiores a fin de proteger a su personal.

Cuando se presentan conflictos como los anteriormente anotados, el supervisor podrá tomar alguna de las siguientes alternativas:

1. Discutir el problema con alguno de los directores o jefes.
2. Podrá asumir mayor responsabilidad por el rendimiento de su grupo.
3. Tal vez, bajo ciertas circunstancias, él pueda influir para modificar la política de la institución, u ofrecer algunos beneficios económicos adicionales, o algunas promociones o cambios ventajosos a los mejores miembros de su grupo.
4. Renunciar al cargo que ocupa.

Es importante, por lo tanto, que los reglamentos de la Institución, en lo concerniente a los deberes y responsabilidades del supervisor, sean claras y lo bastante fuertes para limitar sus actividades.

También es importante que el Director del Servicio de Extensión Agrícola visite las agencias de Extensión con regular frecuencia, a fin de chequear la labor del supervisor en el campo, para observar las relaciones de éste con el agente de extensión, para ver de qué manera él ayuda a los agentes, y determinar si el supervisor está informando en forma verdadera los problemas específicos que existen, así como las debilidades y los puntos fuertes en la actividad del agente de extensión.

Supervisión y Productividad

La supervisión tiene que ver mucho más con la efectividad del grupo de trabajo que cualquier otro factor independiente, por que la productividad y la moral del grupo de trabajo dependen de la actuación individual. Un supervisor puede incrementar la producción de su grupo mediante las siguientes estrategias:

1. Respondiendo a las necesidades de los empleados;

2. Desarrollando empleados fuertemente orientados hacia el trabajo, es decir, responsables y eficientes;

3. Estableciendo metas apropiadas de trabajo;

4. Organizando eficientemente los materiales y el equipo que los empleados usarán en su trabajo.

De acuerdo a Likert[7]:

— Una serie de estudios relacionados fueron conducidos para descubrir la estructura orgánica y los principios y métodos del liderazgo y la administración, que resultaron en una mayor ejecución. Algunos de los mayores resultados de estos estudios relacionados con la supervisión son:

1. Los supervisores con orientación hacia el subalterno, es decir, que se preocupan por los aspectos humanos del mismo, logran mayor productividad de éstos que los supervisores que sólo se preocupan por los aspectos materiales de la producción.

2. Un intenso grado de presión no razonable está asociado con baja producción o ejecución.

3. Asimismo, un intenso grado de presión no razonable para conseguir una mayor productividad, está también asociado con un bajo nivel de confianza y sinceridad en el supervisor.

4. Una supervisión de tipo general, es decir aquella que está basada en dar orientaciones y directivas generales, está frecuentemente asociada con una alta productividad, en comparación con la supervisión de tipo intensivo que hace que la producción sea mas bien baja.

El supervisor deberá servir de puente en la distancia que existe entre los altos ejecutivos de una institución, y los diferentes rangos o posiciones

que ocupan los empleados. Él deberá indicar los puntos en que los intereses de los dos grupos se contraponen.

En éste, su rol de enlace entre los trabajadores o subalternos y los ejecutivos, el Supervisor necesita estar conciente de tres factores:

1. Las necesidades y políticas de la institución.

2. Los intereses de los trabajadores o empleados; y,

3. Sus propios propósitos y metas.

Estos tres factores son particularmente importantes, ya que cualquier cosa que haga el supervisor estará influenciada o matizada por su punto de vista o enfoque personal.

El supervisor no tiene que saber toda las respuestas sobre la política de la institución; tampoco deberá ser un experto sobre la institución, pero sí él deberá tener un conocimiento de los aspectos generales concernientes con la institución, y saber a quién debe consultar cuando se presentan problemas específicos.

Supervisión en Extensión Agrícola

Hay una considerable confusión en el uso de los términos "administración" y "supervisión" en la educación informal. Algo de esta confusión es debido al hecho de que el propósito básico de la administración y la supervisión en una agencia educativa es la misma, es decir proveeer las condiciones para lograr una educación efectiva. De este modo, la confusión crece debido a la sobreposición de funciones comunes a ambos, la supervisión y la administración. Además, muchos líderes profesionales (directores, jefes, coordinadores, etc.), tienen responsabilidad y ejecutan tanto funciones administrativas como funciones de supervisión, y posiblemente no hacen distinciones explícitas de ello.

El Supervisor de una Agencia de Extensión Agrícola está asociado de cerca con los objetivos generales del trabajo de extensión, pero embargado con los métodos usados para alcanzar los objetivos generales.

Los deberes del supervisor están estrechamente relacionados a aquellas del administrador, en algunas instancias, y con la de los especialistas en otras. Cuando la autoridad es delegada por el administrador, las actividades del supervisor son típicamente administrativas. Verdaderamente, los supervisores pueden ser correctamente caracterizados como el brazo del director cuando se selecciona y se sitúa al nuevo personal; cuando se hacen las nego-

ciaciones para conseguir recursos económicos a nivel provincial; cuando el supervisor hace las veces de especialista en alguna materia cooperando en llevar adelante un programa en alguna provincia donde hay necesidad de la contribución de algún especialista.

Los supervisores son administradores solamente cuando cumplen obligaciones asignadas a él por el director. Ellos no son especialistas, conexcepción de que su conocimiento especial y su experiencia y obligación mejorará la calidad y el monto de enseñanza de extensión llevada a cabo.

El supervisor tiene una responsabilidad territorial limitada; está delimitación permite que él mismo alcance a estar íntimamente compenetrado con el trabajo que efectúan los agentes de extensión; los tipos de agricultura que se practican; la gente y los hogares, sus problemas, sus programas y sus líderes; siendo esto factible gracias a las frecuentes visitas que se realizan a las agencias.

Estos frecuentes contactos efectuados en el campo, habilitan al supervisor para poder prestar ayuda al director y a otros administradores de extensión, a fin de que puedan entender mejor las situaciones corrientes que se presenten en el campo de las actividades, y de este modo complementar con efectividad la información que los administradores reciban por intermedio de sus propios contactos.

Más específicamente, el supervisor ayuda a los administradores de Extensión, manteniéndolos informados de la situación, problemas, necesidades, y puntos de vista dentro del área. Asimismo, el supervisor asiste a los agentes de extensión, a las autoridades y al público en general, ayudándolos a interpretar los objetivos de extensión, filosofía, políticas, métodos y procedimientos.

Es más, él ayuda a evaluar la efectividad del programa de extensión. Informa y aconseja a los administradores sobre las reacciones del público en relación a los programas y políticas de la Institución, u ofrece sugerencias para la modificación de las políticas o programas que harán posible mantener el trabajo de extensión y sus servicios normalmente efectivos.

Los supervisores también ayudan a desarrollar y mantener un ordenamiento del trabajo en el campo, y a su vez promover buenas relaciones con otras agencias e instituciones. Esto permite que todos los grupos de extensionistas cooperen más eficientemente en la solución de los problemas de la finca, el hogar y la comunidad.

Por otra parte, el Supervisor deberá mantenerse informado de todos los adelantos técnicos y científicos, relacionados con las materias o los campos de actividad involucrados en los programas de acción; ésto, mediante regulares contactos con los centros de investigación, las bibliotecas, y las publicaciones y revistas científicas que se publican como material de investigación.

También deberá asistir a los especialistas, tanto de Extensión como de Investigación Agrícola, a desarrollar programas que comprendan actividades mútuas para lograr mejores soluciones a los problemas, especialmente aquellos que requieren soluciones de tipo multidisciplinario.

La responsabilidades del supervisor dentro de cada provincia son tan grandes y complejas como los problemas de la provincia o región, o como los programas que están siendo conducidos. Asi mismo el supervisor es el que deberá prestar atención y tratar de entender, tanto los problemas de tipo oficial, es decir, de trabajo, y personales o humanos que aquejan al agente de extensión; en otras palabras, deberá ser el edificador de la moral funcionaria.

Finalmente, él es un tasador o evaluador, analizando el adelanto o progreso en el trabajo; las razones para el éxito, el fracaso, o la demora; busca o investiga las razones determinantes para las realizaciones efectivas o inefectivas, y otras evaluaciones relacionadas tanto con el trabajo como con el empleado que las efectúa.

Peculiaridades de la Supervisión de Extensión Agrícola

1. Supervisión de tipo segmentario, es decir secciones con diferentes supervisores.
2. Gran variedad de técnicas utilizadas.
3. Distribución geográfica.
4. Desarrollo profesional.
5. La clientela da la pauta del trabajo que se realiza.
6. A Extensión le incumbe el producir un cambio de tipo voluntario y continuo en la gente, por la tanto la supervisión de extensión debe ser adaptada al mismo.

Principios Básicos de la Supervisión en Extensión Agrícola

1. La supervisión es una actividad inteligente .- No se efectúa basándose en suposiciones o adivinanzas sino más bien estableciendo una clara concepción del propósito y después desarrollando los principios, los cuales servirán de guía en logro de los propósitos.

2. El trabajo de supervisión está basado en el análisis de las necesidades del personal del programa .- Hay muchas maneras y formas en las que el supervisor puede contribuir al mejoramiento y desarrollo del personal.

3. La supervisión es un proceso relativo que debe ser adaptado de acuerdo a la situación.- Básicamente la supervisión se realiza en medio ambiente social y físico, donde las actividades se desarrollan hacia la red ización de metas definidas.

4. La supervisión es una de las funciones esenciales de la administración, integrada a ésta pero no idéntica.- Las relaciones de la supervisión y la administración deben ser claramente entendidas. La administración es más amplia en alcance que la supervisión. La supervisión es actualmente una parte de la administración más bien que una distinta y separada entidad. La supervisión no concierne directamente con el mantenimiento o conservación de la institución, pero sí asume el liderzgo inspirando y dirigiendo el desarrollo y la superación profesional del personal, asi como el mejoramiento constante de las condiciones en que se efectúa el proceso de enseñanza y aprendizaje.

5. La supervisión sustituye el liderazgo por la autoridad.- Un buen supervisor consigue que se efectúe el trabajo sin aparentar dominación y control, pero sí alentando la iniciativa y la libre expresión.

6. Cuando la supervisión es efectiva, el supervisor conoce las características generales de los agentes que son más eficientes y menos eficientes.- Este principio tiene relevancia a dos niveles: primero, el supervisor puede aplicar el apropiado "feedback" o refuerzo para mantenerlos en su nivel de trabajo a los agentes más eficientes. En la otra mano, él puede dedicar más tiempo en ayudar a los menos eficientes en mejorar sus técnicas; segundo, en la selección de los trabajadores o empleados principiantes.

Esto le servirá de ayuda para seleccionar a los individuos que se cree tendrán exito. Este principio es también importante cuando se selecciona el personal a ser promovido.

7. Una evaluación comprensiva y sistemática de los programas de evaluación es un importante medio para la educación en servicio del personal.- Evaluación es el proceso por el cual se puede determinar en qué magnitud el programa está alcanzando lo que fue fijado para ser alcanzado. Cada actividad mayor deberá ser evaluada a fin de descubrir hasta qué punto los resultados deseados fueron alcanzados y qué puntos difíciles fueron encontrados, y cuáles fueron las fallas principales.

8. El mismo programa de supervisión necesita ser evaluado continuamente con el propósito de descubrir aquellas prácticas de supervisión que funcionan y aquellas que no trabajan.- Para evaluar la supervisión, asi como para evaluar cualquier otra actividad, es necesario primeramente definir claramente cuales son las metas que usualmente se emplean como indicadores del mejoramiento del personal profesional, y en la coordinación del trabajo de varios miembros del personal. La segunda etapa en la evaluación de la supervisión es idear o trazar un método que permita encontrar evidencias sobre los cambios que se han operado en el personal y la coordinación. Después de que ha sido posible obtener dicha evidencia, es factible determinar las bases para el mejoramiento en los programas de supervisión.

Cualidades Necesarias para una Supervisión Efectiva

Una supervisión efectiva requiere de ciertas cualidades. Algunas de ellas, de acuerdo a Halsey[9], son:

1. Sentido de conjunto.- Es la habilidad de considerar las alternativas y las consecuencias, seleccionando las más apropiadas alternativas, recolectando suficiente información, tomando en cuenta todos los detalles y siguiendo el proyecto hasta su conclusión.

2. Justicia y equidad.- Uno debe mirar y considerar los aspectos relacionados con la situación, considerar los antecedentes, el entrenamiento y la experiencia de la persona o personas, evitando el criticar en lo mínimo.

3. Iniciativa.- Requiere de la capacidad de aceptar responsabilidades, seleccionar un proyecto, y conducir el mismo hasta su conclusión con un mínimo de supervisión. La

iniciativa requiere poseer corage, confianza en sí mismo, y habilidad de tomar decisiones.

4. Tacto.- Requiere la habilidad de decir y hacer las cosas correctas en el momento preciso.

5. Entusiasmo.- Es la devoción por el trabajo, ansia e interés en un trabajo específico.

6. Control emocional.- Es la habilidad de demostrar calma en momentos de tensión. La habilidad de controlar sus propios sentimientos y emociones, es una de las características de un buen supervisor.

Finalmente, la supervisión efectiva requiere de ciertas destrezas. Estas destrezas, si no son poseídas por el supervisor, pueden ser desarrolladas por entrenamiento o también por autodisciplina. Las principales son:

1. Destreza en relaciones humanas: un grado de sensibilidad por las necesidades humanas.

2. Destreza en liderazgo: la habilidad de estimular y guiar actividades creadoras.

3. Destreza en el análisis de la situación en relación con los factores humanos.

4. Destreza en proceso de grupos: participación en la cual todos los miembros del grupo congenian en un trabajo común.

5. Destreza en comunicación: dando y recibiendo información.

6. Destreza en definir metas y evaluar los progresos hechos hacia el logro de los mismos.

El supervisor que realmente esté interesado en su propio desarrollo y mejoramiento, debería considerar las múltiples características personales, actitudes y destrezas que serán importantes para la exitosa realización de su trabajo.

Conclusiones

1. La supervisión cumple funciones administrativas cuando efectúa actividades que le han sido asignadas por el director.

2. La administración provee los recursos económicos, el equipo y los materiales; es decir, las condiciones físicas para que se efectúe el trabajo; asimismo inspira y mejora las condiciones en que se efectúa el proceso de enseñanza y aprendizaje.

3. La supervisión del personal tiene como función básica el comunicarse con la gente a fin de poder influir sobre ella en alguna manera.

4. Una de las principales funciones de la supervisión es evaluar; es, en particular, responsable de mantener un proceso continuo de evaluación. La evaluación debe estar dirigida a identificar los elementos competentes y proveerles de orientación y ayuda alentando a los subordinados a efectuar trabajos exitosos.

5. El supervisor debe entender la personalidad, los valores y los problemas del agente de extensión. Deberá además enfocar su primera atención a los aspectos humanos de sus subordinados. Esto es así por que cada trabajador trae consigo ciertas calificaciones personales, -experiencias, actitudes, sentimientos, espectativas- que deben ser consideradas si se quiere llegar a entender las relaciones que existen entre ellos.

6. El supervisor deberá ser persistente en discutir los objetivos, políticas y procedimientos que tiene la organización hasta que los subordinados sean capaces de entender y creer en ellos. Después de esto, ellos podrán trabajar más libremente, sin necesidad de que haya una supervisión muy estrecha.

7. El supervisor deberá aplicar una especial y específica estrategia o mejor una especie de "reseta" a ser aplicada en cada situación que se presenta; esto, por que cada agente en su provincia constituye un problema diferente, con su propia personalidad y el medio ambiente en el que opera, que también resulta tener características propias.

8. El supervisor a fin de influenciar y tener el respecto y la disciplina del personal, tiene que contar con el efectivo respaldo de la organización y a la vez tener algo de poder. Sin este respaldo y sin contar con el necesario poder, él no podrá efectuar su trabajo en forma exitosa.

9. El supervisor deberá conocer en detalle toda la institución y actuar como un nexo o ligazón entre la oficina del administrador o director, los diferentes departamentos con los que cuenta la institución — economía del hogar, clubs 4-S, especialistas —, y las agencias de extensión, tratando de actuar como un dinámico coordinador entre todas las partes que forman la institución.

10. El supervisor deberá saber la teoría de supervisión, desarrollar sus habilidades de líder, ser un buen comunicador, tener un buen conocimiento de las materias, y tener la habilidad de combinar estos ingredientes en cada situación particular.

11. No hay un modelo perfecto o ideal de supervisión. El modelo de supervisión deberá tener en cuenta un conjunto de factores, destrezas, experiencias, conocimientos técnicos, capacidad analítica, habilidad para tomar decisiones, etc., para usarlos de acuerdo a cada una de las situaciones diferentes que encuentra en su cotidiano trabajo.

LM/brl.-
octubre de 1970

BIBLIOGRAFIA

1. WEBSTER'S NEW WORLD DICTIONARY. 1960, p. 1465

2. BARR, A.S., BURTON, W.H. and BRUECNER, L.J. Supervision. New York: D. Appleton- Century Co. 1947

3. KRUSE, PAUL J. Effective supervisory techniques and characteristics of a good extension supervisor. N. Carolina S. College. 1946

4. LIKERT, RENSIS. New Patterns of management. McGraw-Hill Book Company. Inc. 1961

5. WARDEBERG, HELEN. Principles and procedure in supervision. Cornel University 1967

6. LUCIO, WILLIAM and MCNEIL, JOHN. Supervision: A synthesis of thought and action. McGraw-Hill, 1962

7. LIKERT, RENSIS. op. cit. pp.

8. TYLER, RALPH W. What is supervision. Report of southern regional worshop to study extension supervision.

9. HALSEY, GEORGE D. Supervising people. New York, 1946. pp. 11-19

L I D E R A Z G O

Dr. Luis A. Mendoza

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

LIDERAZGO

La emersión o el nacimiento del líder y sus funciones o actividades en un grupo, está determinado por la estructura del grupo, la situación o circunstancia y el trabajo o la actividad del grupo.

El liderazgo es esencialmente una manera o forma de comportamiento o conducta; es un fenómeno de grupo; el líder y el grupo se integran mutuamente, uno no puede existir sin el otro. Todo individuo vive su vida dentro del contexto de grupos; por lo tanto se puede decir que vive bajo la influencia de algún líder: presidente, padre de familia, director, jefe, gerente, supervisor, etc.

El líder es definido como cualquier individuo que se encuentra efectuando o realizando actos de liderazgo; considerando que liderazgo es definido como "influir sobre otros", o cualquier acto que se traduzca en cualquier influencia positiva. Por lo tanto, el líder es esa persona que influye más efectivamente sobre el comportamiento y las actividades del grupo.

De acuerdo a Tannenbaum,[1/] el liderazgo es una influencia interpersonal llevada a cabo en una situación dada, que se realiza a través de un proceso de comunicación, y que esté dirigida a alcanzar o lograr una meta u objetivo determinado y específico.

1/ TANNENBAUM. et al. Leadership and organization.

Por otra parte Krech,[1] anota que a medida que el tamaño del grupo aumenta y empieza a realizar más y más funciones, así como a tener mayor número de objetivos y metas que cumplir, empieza a desarrollarse una jerarquía de liderazgo. En la cumbre de esta jerarquía están los líderes más importantes o ejecutivos, después los líderes secundarios, seguidos por los líderes terciarios, y así sucesivamente, encontrándose en la base de la jerarquía el grupo de los seguidores.

Bavelas,[2] afirma que "casi cualquier miembro del grupo podría llegar a liderizar el mismo bajo ciertas circunstancias que lo habiliten a realizar o cumplir las funciones de liderazgo requeridas".

Las funciones pueden ser conceptualmente simples, como por ejemplo, elegir el objetivo del grupo, supervisar las realizaciones, tomar decisiones, planificar, etc., o pueden llegar a ser más complejas, como servir de símbolo, desarrollar las necesidades de tipo interpersonal, o crear una esfera libre de conflictos.

Schultz,[3] indica que hay tres necesidades interpersonales que se pueden considerar como fundamentales, " son la integración, el control y el afecto", las mismas que deben ser establecidas y mantenidas en satisfactoria relación, a fín de que el individuo o el grupo pueda funcionar de manera óptima.

1/ KRECH, D., CRUTCHFIELD, E., BALLACHEY, E. Individual in Society. New York, McGraw-Hill, 1962.

2/ BAVELAS, A. Morale and training of leaders. In G. Watson. Civilian Morale. Boston, Haughton-Mifflin, 1942.

3/ SCHULTZ, G.P. & COLEMAN, J. R. Labor problems; cases and readings. New York, McGraw-Hill, 1953.

Integración. Es el monto de contacto o interacción con la gente.

Control. Se refiere al control que se logra ejercer sobre el medio ambiente social.

Afecto. Es el sentimiento social de proximidad.

La función básica del líder es la de generar estas interrelaciones, o completar las que faltan.

Banne[1/], indica que las funciones del líder pueden ser clasificadas de muy diversas maneras; en un grupo de trabajo. Por ejemplo, el líder puede cumplir las siguientes funciones:

1. Iniciador o contribuyente
2. Buscador de información
3. Buscador de opiniones
4. Proveedor de informaciones
5. Proveedor de opiniones
6. Elaborador
7. Coordinador
8. Orientador
9. Evaluador crítico
10. Motivador
11. Registrar la información

A su vez las funciones del líder dirigidas a mantener la existencia del grupo, pueden ser identificadas como las siguientes:

1. Alentar o impulsar
2. Armonizar, es decir reconciliar desacuerdos
3. Mantener los canales de comunicación abiertos

1/ BANNE, K. D. Functional roles of group member. J. Soc.Issues, 1948.

4. Fijar los niveles o padrones de actividad.
5. Dar respuesta, razón o comprensión a las actividades del grupo (feedback).
6. Seguir, observar y comentar la acción del grupo.

De acuerdo a Nelson,[1/] hay varias funciones de liderazgo que se pueden identificar en cualquier grupo, ya sea éste de tipo formal o informal, y que permiten identificar algunas características del líder:

1. El planificador. La persona que puede mirar hacia adelante y predecir los efectos o consecuencias de la acción del grupo e indicar los posibles problemas que se tendrán que afrontar.

2. El ejecutivo. Es el que hace efectivo los reglamentos y políticas del grupo.

3. El educador. Aquel capaz de ayudar a que el grupo reconozca las alternativas.

4. El que representa. Aquel que habla a nombre del grupo, en las relaciones con otros grupos.

5. El armonizador. El que es capaz de identificar las áreas en las cuales hay desacuerdo en el grupo, y es capaz de lograr cohesión encontrando y reforzando las áreas donde existe acuerdo.

El fenómeno del liderazgo ha tratado de ser interpretado mediante el enfoque, la interpretación de disciplinas diferentes; ya que el mismo es un fenómeno complejo que no solo comprende la interrelación

---

1/ NELSON, L. et al. Community structure and change. New York, Macmillan, 1960.

dinámica existente entre el líder y sus seguidores, sino también los factores relacionados con la situación y la actividad que cumple el grupo.

Los principales enfoques al fenómeno de liderazgo son el sicológico, el sociológico y el del comportamiento.

1. Sicológico.

Este enfoque al fenómeno de liderazgo, se encuentra fundamentalmente basado en el reconocimiento común de que el comportamiento o la conducta del individuo, es determinada en parte por su personalidad que es única.
Numerosos estudios de investigación trataron de encontrar o establecer relaciones entre las características personales del individuo y el éxito que tenía al efectuar sus funciones de liderazgo, ya sea en su calidad de líder natural o de ejecutivo.

Sin embargo, los contínuos intentos fallidos en encontrar un padrón de características personales de liderazgo generales, condujeron a la conclusión de que no son solo las características relacionadas con la personalidad del individuo, las determinantes del fenómeno de liderazgo.

De acuerdo a Lane,[1/] las razones por las cuales se dejó de lado el enfoque de la personalidad, fueron las siguientes:

1. No es la personalidad del líder la que lo hace importante, sino el rol que desempeña.

2. No hay una personalidad de líder generalizada, sino que existe una gran diversidad de personalidades, todas diferentes.

1/ LANE, W. et al. Administrative Behavior. New York, Macmillan, 1945.

3. Muchas de las características personales son tomadas en cuenta, para nombrar un individuo en un grupo ejecutivo, pero no para llenar los requerimientos de liderazgo que presenta una situación dada.

4. Los requerimientos mínimos relacionados con la personalidad deseada del ejecutivo, para un determinado trabajo, pueden ser fácilmente desarrollados después de que el individuo ha asumido su trabajo.

2. Sociológico.

El liderazgo puede ser entendido mejor en términos de lo que el líder hace, en lugar de estudiar lo que el líder es.

El enfoque y estudio de las necesidades y disposiciones de la personalidad humana, cambio hacia el estudio de las características de la situación, es decir, el grupo, las organizaciones, los roles e interrelaciones.

Los estudios sociológicos al igual que los sicológicos, se encontrarán también con muchas limitaciones. Los primeros trabajos de investigación estuvieron más bien dirigidos hacia el estudio de los fenómenos de grupo , tocándose el liderazgo de manera incidental.

Así por ejemplo Hemphill,[1/] identificó numerosas dimensiones de grupo, como por ejemplo: la "viscidity" (el sentimiento de cohesión dentro del grupo), y el tono hedónico (el grado de satisfacción de los miembros del grupo), tratando de correlacionar con el liderazgo que resulte ser más adecuado.

1/ HEMPHILL, J. K. Situational factors in leadership. Columbus, Ohio, State University, 1949.

3. Comportamiento (Behavioral) .

Los estudios más recientes sobre liderazgo concíernen con ambas dimensiones y reconocen que tanto el rol que el líder desempeña como la personalidad del mismo son determinantes del comportamiento del mismo dentro de la organización o el grupo.

Halpin,[1/] realizó un estudio sobre la forma de liderazgo que ejercían los comandantes de aviación, y descubrió que los líderes eficientes en su actividad eran aquellos que lograran obtener escores altos en las dimensiones "iniciación de estructura" y "consideración". Estas dos dimensiones fueron definidas de la manera siguiente:

1. Iniciación de estructura. Se refiere al comportamiento del líder, o la acción del liderazgo que se dirige a delinear las relaciones entre él y los miembros de su grupo de trabajo, esforzándose en establecer padrones bien definidos de organización, canales de comunicación, así como métodos y procedimientos de trabajo.

2. Consideración. Se refiere al comportamiento del líder, que trata de desarrollar la amistad, la confianza mutua, el respeto y el calor en las interrelaciones entre el líder y los miembros de su grupo de trabajo.

Estos estudios fueron repetidos entre los directores de escuelas, con iguales resultados; sirviendo además para poder diferenciar claramente los roles del administrador o ejecutivo y las del líder natural.

1/ HALPIN, A. A. & WINER, L. B. The leadership behavior of the airplane commander. Columbus. Ohio State University, 1952.

DIFERENCIA ENTRE LIDERES OFICIALES Y LIDERES NATURALES

Uno de los elementos claves en el desarrollo de la comunidad es el líder natural, porque el uso de los líderes oficiales, sean éstos líderes políticos o nó, trae consigo una serie de dificultades.

Por otra parte, el desarrollo de áreas o distritos, implica la organización de los individuos en grupos, comités, asociaciones, etc. La existencia de estas organizaciones siempre implica la participación de líderes naturales, profesionales y oficiales.

Es importante el considerar que en toda comunidad existen numerosas instituciones que en mayor o menor grado influyen en el desarrollo socio-económico del área o región.

Entre estas instituciones se pueden anotar las siguientes:

1. Instituciones oficiales o públicas: escuelas, ministerio de agricultura, ejército nacional, etc.

2. Instituciones voluntarias: asociaciones, grupos culturales y cívicos, etc.

3. Instituciones privadas: sistema bancario, industria, comercio, etc.

En las anteriores organizaciones, la mayoría de los directivos podrían ser considerados como "líderes oficiales", ya que los mismos son entrenados para cumplir sus funciones y reciben sueldo por el trabajo que realizan, a diferencia de los líderes naturales que pueden ser miembros de un grupo, la comunidad o la región, y que no reciben salario para cumplir sus funciones.

En las organizaciones o instituciones donde los "líderes oficiales" se encuentran cumpliendo funciones administrativas, éstos llevan a

cabo actividades específicas que pueden ser usadas para poderlos diferenciar de los líderes naturales o informales.

Líder natural o informal	Líder oficial o ejecutivo
Le concierne más la iniciación del cambio; es modificador del estado de cosas actuales.	Le concierne más mantener la situación existente, que el modificarla o cambiarla. Se le podría ver como a una fuerza estabilizadora.
Primeramente le concierne los fines, metas u objetivos.	Le concierne más los medios.
Deberá tener algunas características de tipo carismático.	No siempre las deberá tener, pero sí las adquiere en su oficina (carisma rutinario)
Deberá ser consistente primeramente con los intereses del grupo.	Es un hombre intermedio entre los intereses de la organización y del grupo.
Empieza en una situación circunstancial, cuando él mismo empieza a tener seguidores.	Empieza en el nivel en el cual la institución lo sitúa. Es importante debido al trabajo que desempeña.
Esencialmente debe responder a su grupo, es decir hacia abajo.	Siempre debe responder a algún superior en jerarquía, es decir hacia arriba.
Tiene seguidores sin necesidad de ocupar ninguna posición oficial en la organización.	Puede ganar el apoyo de sus subordinados, mediante el soporte que les dé a los líderes de los mismos.

Líder natural o informal	Líder oficial o ejecutivo
Tiene menor o más corta distancia social, entre él y sus seguidores.	La distancia social entre el administrador y sus subordinados es más notoria.
Deberá ser honesto y leal a su grupo en cualquier circunstancia.	Deberá ser leal primeramente a la institución en la cual trabaja.
Su autoridad será en ciertos casos esencialmente irracional, en el sentido de ponerse al frente y forzar los reglamentos.	Su autoridad es esencialmente racional, en el sentido de estar sujeto al análisis y el respeto a las regulaciones y reglamentos de la institución.
Efectúa de modo general funciones de tipo social.	Efectúa esencialmente funciones relacionadas con el trabajo en el que se encuentra abocada la institución.
Es seguido porque los miembros del grupo saben que ellos no tendrán los beneficios que buscan, a no ser que tengan un liderazgo establecido.	Es seguido porque directa o indirectamente, tiene el poder de suspender o retirar de sus funciones a aquellos que rehusan obedecer sus órdenes.
La base fundamental en la que radica su poder y autoridad, es de tipo carismático; ésto seguirá siendo una realidad mientras siga siendo reconocido por sus seguidores y esté en condiciones de satisfacer las aspiraciones de los mismos.	Su poder y autoridad está basado en la autoridad tradicional institucionalizada y sujeta a reglamentos de tipo jerárquico.

Líder natural o informal	Líder oficial o ejecutivo
Las decisiones que toman, tienen un considerable grado de iniciativa personal y riesgo.	Las decisiones están basadas en padrones institucionales, y es menor el grado de iniciativa y riesgo que corre.
Generalmente no percibe salario para cumplir o efectuar su rol específico, como líder del grupo.	Por lo general recibe sueldo de la institución en la que trabaja y tiene algún entrenamiento técnico.
Debe tener mucha seguridad en sí mismo y ser consistente en su comportamiento.	No siempre es necesario que un ejecutivo tenga siempre estas características.

Las anteriores diferencias, es posible que se encuentren presentes en todos o en algunos casos de liderazgo, pero la prioridad en algunas, el énfasis en otros, será dado por la situación o la circunstancia en la cual esté presente el fenómeno de liderazgo, ya que los padrones de liderazgo varían de acuerdo a la situación.

El liderazgo es un complejo padrón de roles funcionales, ya que un líder desempeña simultáneamente varios y a la vez diferentes roles, produciendo una verdadera interrelación de roles y funciones.

De acuerdo a Likert[1/], la reacción del subordinado frente al comportamiento o conducta del ejecutivo, siempre depende de la relación existente entre los actos del ejecutivo percibidos por el subordinado y las expectativas, valores y relaciones interpersonales del subordinado.

1/ LIKERT, R. New patterns of management. New York, McGraw-Hill, 1961.

Esta generalización parece ser válida para todos los niveles de la jerarquía de la organización y para toda clase de instituciones.

Por otra parte, individuos que surgen como líderes en un determinado grupo, a lo mejor pueden o no emerger en un rol similar en otra comunidad, o en otro grupo en la misma comunidad.

AM:fk
Oct.1970

ADMINISTRACION DEL DESARROLLO

El nacimiento de nuevas fuerzas sociales y políticas, en muchos de los países en desarrollo, ha traído consigo un considerable número de demandas, presionando al Estado a que suministre un liderazgo para mejorar las standards de la vida social, y conseguir su participación en asuntos políticos, económicos y sociales.

Estas fuerzas han demandado crecientemente nuevas y mejores marcas de referencia y una gama de modelos, instrumentos de planificación y programación del total de objetivos, a fin de que el desarrollo nacional sea practicable y administrable.

Todos estos y otros elementos, se presentan necesarios para lograr una articulación del concepto de la Administración del Desarrollo, a fin de darle un marco de referencia operable.

Revisando los varios usos del término "Administración del Desarrollo", se encuentra un elemento en común, y es que todos parecen describir un sistema administrativo orientado hacia la acción o hacia el logro de metas u objetivos concretos. La misma administración del desarrollo está definida como: los medios de seleccionar y alcanzar una política progresiva, y objetivos económicos y sociales que han sido previamente determinados.

Los conceptos de "desarrollo y "modernización" son relacionados, que son usados ampliamente, para referirse a las transformaciones sociales, involucrando el complejo social, económico, y el cambio político

La palabra desarrollo, intenta indicar esos conjuntos de ideas y pensamientos que se encuentran centrados alrededor de los conceptos de crecimiento y cambio dirigido. Básicamente, el marco de referencia del concepto de "desarrollo" gravita alrededor de la "planificación del cambio", el cual deriva del propósito de realizar un mejoramiento en todo el sistema social. Se asume que en la"administración del desarrollo", el rol de administración ha sufrido un cambio, de una función tan solo de tipo "ejecutiva", a una más de tipo "gerencial".

El tipo de Administración tradicional "ejecutiva", está diseñada para llenar todos los requerimientos legales de las operaciones del gobierno y mantener una estabilidad social. Esta administración, se dedica principalmente; 1) al mantenimiento de la ley y el orden; 2) recolección de impuestos; y la regulación de la vida nacional, de acuerdo con los requerimientos estatuarios. En contraste, la Administración de Desarrollo de orientación " gerencial" es esencialmente pragmática. Ella enfoca su atención, no meramente en conducir o llevar a cabo los dictámenes de los directores del gobierno, sino también en asegurar los valores pragmáticos prescritos que son cruciales para el desarrollo. El énfasis está puesto en el logro de metas y objetivos establecidos en las programas del gobierno.

En este contexto de la administración para el desarrollo, las funciones de mantener la ley y el orden, así como la recaudación de impuestos, son importantes mientras sirvan para sostener los programas de desarrollo.

Inevitablemente, la Administración del Desarrollo concierne profundamente con ; 1) la introducción de un nuevo conjunto de valores, y su respectiva integración en el marco de referencia operacional; y 2) que implica el desarrollo del sistema administrativo en todas sus funciones. Estos valores pragmáticos tienen que ser engastados en términos de valores administrativos en el aparato institucional, lo cual implica modificaciones y cambios en la estructura orgánica y los padrones de conducta, que deberán ser puestos en línea con el contenido funcional de la administración del desarrollo.

La administración del desarrollo requiere de un significativo cambio en la estructura orgánica. Cambio que de manera particular debe realizarse en términos de los objetivos y metas institucionales, que vayan más allá del punto de vista de los actuales perscneros.

En términos operacionales, esto representa la creación de las llamadas agencias de programa, las cuales serán organizadas alrededor de específicos objetivos principales en la fama de servicios. A fin de formar estas unidades de programas, será necesario el separar en pequeñas partes todo el plan nacional y objetivos en términos de resultados específicos que sean factible de ser administrados.

El diseño de un aparato administrativo en términos de esquemas programáticos, representará.

1. Un incremento en unidades de campo operando a nivel de actividad directa.

2. La comunicación en este caso deberá fluir directamente entre el programa della agencia y la oficina concerniente, con un solo objetivo. Consecuentemente se deberá evitar el que la comunicación fluya a través de circuitos y jerarquías dilatorias.

3. Los mecanismos de control deberán ser más activos y con gran poder de decisión y control en términos de los valores del programa y no en términos tradicionales.

4. La efectividad en la conducción de los programas de desarrollo, es lo resultante de la preparación, destreza y habilidad del personal, así como del comportamiento del mismo en la conducción de los programas.

El concepto de Burocracia

La palabra burocracia, tiene origen en la lengua Francesa, para referirse al concepto de grupo o de equipo. En el siglo XVIII este término fue referido al concepto de "gobierno en operación".

Muchos científicos sociales definen burocracia, asociándolo con el concepto de grandes y complejos organismos. La tendencia predominante es la de definir la burocracia en términos de las características (estructuras) básicas de la organización. Es así como Weber anota las siguientes dimensiones:

- Jerarquía funcional
- Especialización
- Competencia (calificación)
- Reglas de conducta
- Archivos o registros

La segunda tendencia, fue la de definir la burocracia en términos de las características del comportamiento y añadir estas a las características estructurales.

Es así que se identificaron algunas características personales como, la objetividad, discreción, precisión, eficiencia, etc., indicando que las mismas estaban positivamente asociadas con el logro de los objetivos de una institución burocrática.

Sin embargo se enfatiza que el comportamiento de los burócratas, frustan la realización de las metas hacia las cuales se dirige la acción del organismo, ya que se presentan problemas como el excesivo papeleo, la no delegación de autoridad, el traspaso a otros miembros de los problemas que tienen difícil solución.

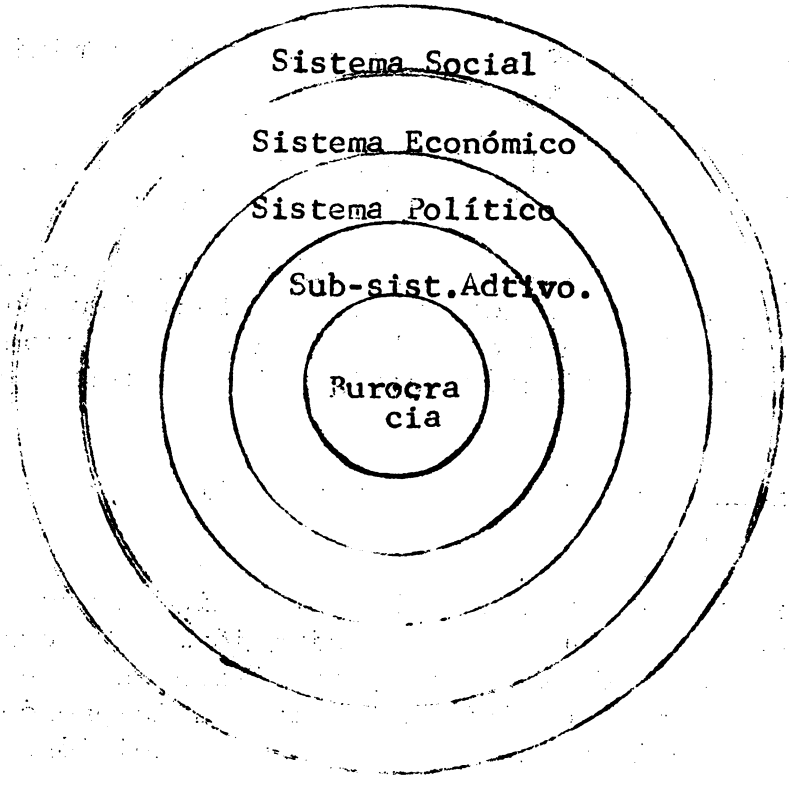
El tercer enfoque, de la burocracia fue seguido por Blaú, quien define la burocracia en términos del logro de una meta o un propósito dado, como una organización que maximisa la eficiencia en la administración o un método institucionalizado de organizar la conducta social en aras de la eficiencia administrativa.

De modo general la burocracia es una forma de organización. Considerando la burocracia como una característica de la estructura orgánica, no significa que todas las burocracias son idénticas consideradas como estructuras.

Heady* indica que, "el ambiente de la burocracia" podría ser visualizado como series de circulos concéntricos con la burocracia al centro. Se podría concebir el círculo mayor como aquel que representa toda la sociedad o el sistema social en general. El círculo siguiente representa el sistema económico, o los aspectos económicos del sistema social. Finalmente el círculo interno es el sistema político, e incluye el subsistema administrativo y la burocracia como uno de sus elementos.

---

* Ferrel Heady, Public. Administration: A comparative Perspective. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Yersey 1966.



El Concepto de Desarrollo Político

Definiciones

1. El desarrollo político, como un prerrequisito político del desarrollo económico.

2. El desarrollo político, como las políticas típicas de la sociedades industrializadas.

3. El desarrollo político, como la política de modernización.

4. El desarrollo político, como la operación de una nación-estado. Esto involucra:

   a. el desarrollo de la capacidad de mantener cierto nivel de orden público,

   b. el movilizar recursos para proyectos específicos de empresas colectivas,

   c. hacer efectivo y sostener cierto tipo de compromiso internacional.

5. El desarrollo político, como el desarrollo administrativo y el desarrollo legal.

   Se refiere a la organización de instituciones (institución buildind) y el desarrollo de los ciudadanos.

   El desarrollo administrativo, está asociado con la difusión de la "racionalidad", y el fortalecimiento de los conceptos legales, así como la elevación de conocimientos técnicos y especializados en dirección de los asuntos humanos.

6. El desarrollo político como, una movilización y participación de masas.

   Involucra primeramente el rol de los ciudadanos y los nuevos standares de lealdad y participación. El proceso de la participación de las masas, significa una generalización de la toma de decisiones, y la participación brinda alguna influencia en la selección y la decisión.

7. El desarrollo político como, la formación de una ideología. El desarrollo puede tener significado, solamente, en términos de alguna forma de ideología, ya sea esta la democracia, comunismo, totalitario, etc.

8. El desarrollo político, en términos de estabilidad o un cambio organizado. El desarrollo es concebido enteramente, en términos económicos o de ordenamiento social.

9. El desarrollo político como, la movilización y el poder. Esta conduce al concepto de que el sistema político puede ser evaluado en términos del grado o nivel del poder absoluto que el sistema es capaz de movilizar.

10. El desarrollo político como, un aspecto de un proceso multidimensional de cambio social. El desarrollo político está íntimamente asociado con otros aspectos del cambio social y político. Todas las formas del desarrollo están relacionadas, al desarrollo político tanto como la modernización, y se efectúa dentro de un contexto histórico en el cual las influencias de fuera de la sociedad inciden en el proceso de cambio social.

Problemas Administrativos en países en desarrollo

1. Hay una considerable variedad de administradores entrenados que tienen diferentes clases de destrezas , y conocimientos técnicos, así como diversas experiencias industriales y comerciales.

2. El enorme incremento en el tamaño de los servicios públicos.

3. El difícil trabajo de traducir las políticas y planes en resultados y logros.

4. La proliferación de nuevas unidades administrativas, produce una difusión del poder, que el trabajo de la dirección central y la coordinación llega a ser extremadamente difícil.

5. Los problemas de intrenamiento en servicio.

6. Los problemas relacionados con las necesidades de centralización y descentralización.

La descentralización generalmente es consecuencia de:

- La tendencia humana de tener un control central.

- Algunas veces los planes son saboteados cuando se descentralizan.

- Resistencia a efectuar cambios por que cada uno busca sentirse seguro en la posición que ocupa.

Propósitos de la Descentralización

De acuerdo a Sady, los gobiernos locales y otras formas de descentralización involucrando la participación popular, contribuyen a la nación, así como a los gobiernos locales, mediante:

a. Descongestionando al gobierno central y liberando a los líderes nacionales de su participación en detalles y asuntos innecesarios, facilitando la coordinación y haciendo mas expedita la acción a nivel local.

b. Incrementando el entendimiento de la gente, y el soporte de las actividades económicas y sociales de desarrollo, y como resultado, ganando los beneficios de sus propias contribuciones a estas actividades, así como el ajuste del personal y el grupo a las necesidades del cambio.

c. Haciendo que los programas nutran el mejoramiento social y económico al nivel local y en forma más realista.

d. Entrenando gente en el arte de gobernarse asimismo.

e. Fortaleciendo la unidad nacional.

Conceptos de Administración

1. En su más amplio sentido, el concepto de administración puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes.

2. Newman*, define la administración, como la guía, el liderazgo y el control de los esfuerzos de un grupo de individuos hacia alguna meta común.

La administración se concibe como el conjunto de actividades necesarias de aquellos individuos (jefes) en una organización encargada de ordenar, impulsar y facilitar los esfuerzos asociados de un grupo de individuos reunidos para lograr determinados objetivos.

Por su parte, Waldo**, indica que Administración es el esfuerzo total para dirigir, guiar e integrar los esfuerzos humanos asociados orientados hacia algunas fines específicos.

Siman***, anota que por Administración Pública se entiende, en el uso común, las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, de los estados y locales; las

---

* William Newman, Administrative Action. Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, NY 1963.

** Dwight Waldo, The Variety of Models, en el libro de Mimrod Raphaeli "Readings in Comparative Public Administration". Allyn & Bacon, Inc. Boston 1967.

*** Herbert A Siman et. al. Administración Pública. Editorial Letras S.A. México D.F. 1968.

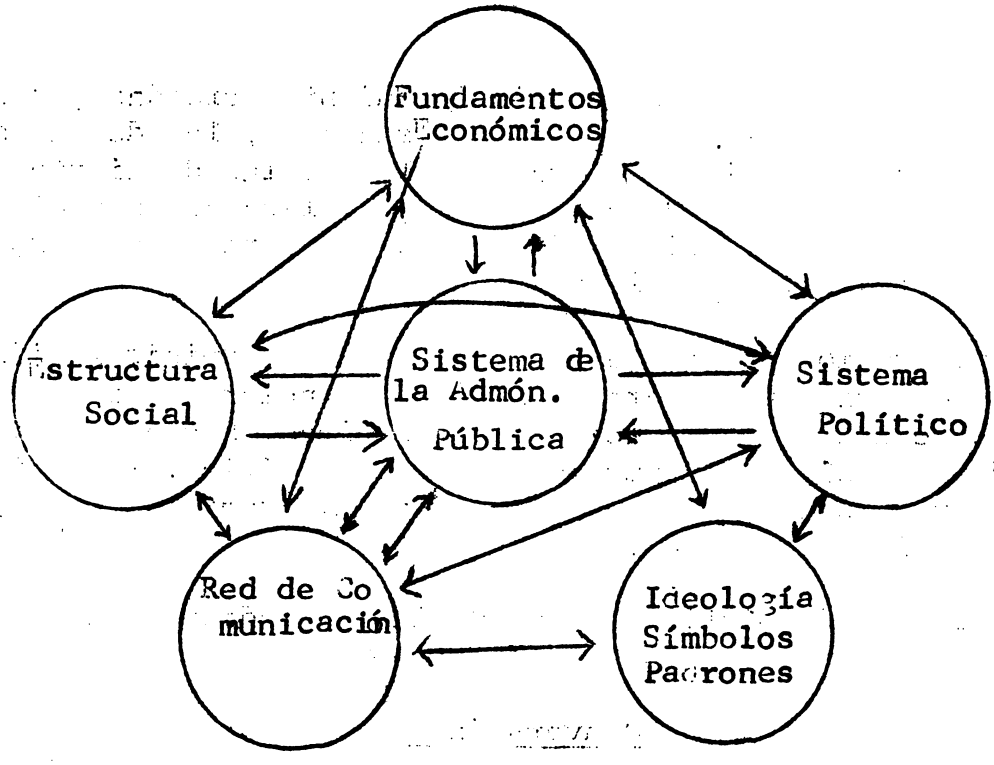
de las juntas y comisiones independientes creadas por el congreso y por las legislaturas estatales, las de las sociedades mercantiles gubernamentales; y las de ciertos organismos distintos de caracter especializado. Estando completamente excluídos, dentro del gobierno los cuerpos judiciales y legislativos.

La administración pública es un sector de la administración que se encuentra en un marco político y concierne primeramente con la conducción de decisiones políticas, hechas por las autoridades políticas dentro del sistema político, la administración puede ser distinguida de la administración privada, administración no-pública.

La administración pública, puede definirse mediante el modelo siguiente:

Insumos	Conversión	Resultados
1. Bienes		
a. Rentas del gobierno en moneda u otros.	Asignación de recursos a través de la planificación, presupuesto, toma de decisión.	Bienes y servicios proporcionados por el gobierno.
b. Métodos de administración fiscal.		
2. Servicios		
a. Contratación de personal		
b. Economía		
c. Social		
d. Comunicación		

La Administración Pública puede ser considerada como un sistema.



La administración pública se desarrolla en un marco o en un ámbito donde existen factores económicos, sociales, políticos, ideológicos, y de comunicación, que se interrelacionan los unos con los otros.

Diferencia entre Administración Pública y Privada

	Administración Gubernamental (Pública)	Administración no-gubernamental (Privada)
Objetivo:	a) Prestar servicios a la comunidad.	a) Lograr las mayores ganancias o beneficios económicos.
	b) Actividad Política	b) Actividad Apolítica.
Estructura:	a) Una mayor "frondosidad" de cargos burocráticos.	Menor número de cargos burocráticos.
Financiamiento:	a) Ingreso nacional bruto, recaudación de impuestos, créditos.	Capital de inversión privado créditos internos.
Evaluación:	Puede criticarse o investigarse por el congreso.	Investigación privada, hecha la por misma institución y otras instituciones.
Medio ambiente:	Política	Industrial, negocios, actividades privadas.

Procesos Básicos de la Administración

La administración ha sido definida como el guiar, dirigir y controlar los esfuerzos de un grupo de individuos hacia una meta común.

Esta definición indica el propósito de la administración, pero dice muy poco sobre la naturaleza del proceso administrativo, es decir cómo el administrador logra este resultado, o qué es lo que un administrador hace. Usando este enfoque, la actividad de un administrador puede dividirse en diferentes procesos básicos que varían de acuerdo a los diferentes autores:

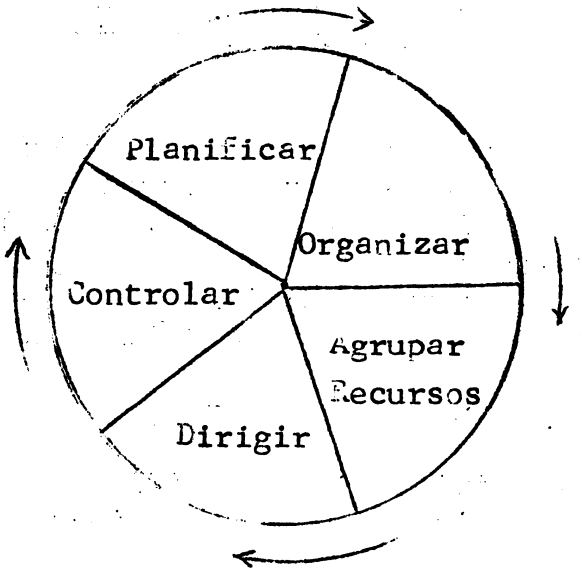
Gulick	Newman	Grepp	Bruce
Planificar	Planificar	Decidir	Planificar, evaluar
Organizar	Organizar	Planificar	Organizar y agrupar recursos
Contratar personal	Agrupar recursos	Organizar	Dirigir
Dirigir	Dirigir	Comunicar	Comunicar y Supervisar
Coordinar	Controlar	Influencias	Representar
Informar		Coordinar	
Financiar		Evaluar	

Básicamente cada uno de los anteriores autores anota los mismos procesos, o agrupa algunos bajo una misma denominación. Tal es el caso de "agrupar recursos", de Newman, que involucra la "contratación de personal" y financiamiento de Gulick.

Grepp añade la dimensión de "decidir, pero ésta simplemente representa el desdoblamiento de la función de "planificar", ya que planificar es básicamente el decidir entre un número de alternativas. Sin embargo, añade la función de "influenciar", que en realidad se refiere a la motivación que se debe dar al personal.

Solamente en esporádicas circunstancias, el proceso administrativo se realiza en etapas completamente separadas y claras, por lo general el proceso se cumple en actividades simultáneas. Por ejemplo, en las instrucciones de operación, el trabajo puede empezar antes que las especificaciones para el espacio que en la oficina hayan sido hechos.

Asimismo un ejecutivo podrá analizar el ciclo de funciones administrativas y hacer las modificaciones necesarias:



La proporción del tiempo que cada administrador utilizará en cada etapa variaría considerablemente, así como en algunos casos las funciones de agrupación de recursos podrá ser delegada enteramente a otro departamento.

Los procesos básicos de la Administración pueden ser los siguientes:

1. Planificar: que se refiere a determinar que es lo que se hará. La planificación cubre una gran área de decisiones, incluyendo la determinación de objetivos, estableciendo políticas, elaborando programas, determinando métodos específicos y procedimientos, y estableciendo programas de actividad diaria.

2. Organizar: Se refiere a agrupar en unidades administrativas las actividades necesarias para llevar a cabo los planes de trabajo, y establecer las relaciones entre los ejecutivos y los empleados en dichas unidades.

   La organización constituye una verdadera estructura, dentro de la cual se ejecutan las tareas administrativas y las operativas y habiendo una división del trabajo, en unidades o departamentos.

Los padrones de departamentalización mas comunmente usados son por:

-funciones (depto. de personal, depto. de ingeniería).

-productos o servicios (Buick, Cadillac)

-localidades (divisiones, territorial)

-tiempo (de acuerdo a su duración de uno a seis meses)

-clientes (niños, campesinos, etc.)

-procesos (cortar, amarrar, empacar, encajonar)

3. Agrupar recursos:

Se refiere a la actividad dirigida a proveer a la institución de recursos humanos, y económicos, así como de equipos y materiales requeridos para la conducción de los programas.

4. Dirigir: Se refiere a guiar y conducir las operaciones cotidianas. Esto representa impartir instrucciones, motivar a aquellos encargados de ejecutar las mismas, coordinar las actividades y trabajar, y establecer relaciones personales entre los ejecutivos y los empleados.

5. Controlar: Tiene por objeto el ver que el resultado de las operaciones se ajustan en lo posible, a los planes. Esto significa el establecimiento de standares, y acciones correctivas cuando las realizaciones se apartan de lc planificado.

6. Coordinar: En administración, la coordinación, trata con la sincronización y la unificación de la acción de los grupos. La coordinación es una de las primeras metas de todo ejecutivo. El mismo puede lograr la acción integrada de la organización, mayormente mediante un diestro uso de todas las fases de la administración-planificar, organizar, agrupar recursos, supervisar y controlar.

7. Influenciar (motivar)

El estudio de la dirección ypersistencia de una acción es el estudio de la motivación. El concepto de la motivación se refiere: 1) a la existencia de una secuencia organizada, 2) al contenido y la dirección de la misma, 3) y a su persistencia en una dirección dada. La habilidad para hacer efectiva las decisiones de motivación, requiere del conocimiento acerca de los motivos que causan el comportamiento para un fin determinado. Entre estos se pueden anotar los deseos y necesidades, así como los objetivos y anotar que se persiguen, Maslow, formuló la siguiente escala de necesidades:

5. Exito (self-actualization)
4. Estimación (prestigio, éxito, respeto)
3. Pertenecer y ser amado (identificación y afecto)
2. Seguridad (seguridad, orden, estabilidad)
1. Fisiológicas (hambre, sed)

Para cada una de las necesidades anotadas, deberán existir metas apropiadas según los individuos. Qué meta es en particular seleccionada y buscada por un individuo, depende de múltiples factores, siendo los principales los siguientes:

1. Los valores y normas culturales
2. La capacidad biológica (fuerte, jóven, viejo)
3. La experiencia personal
4. La accesibilidad en el medio ambiente físico y social.

Estudio de la Administración Pública

El modelo propuesto por Evanston, es probablemente el mas generalizado entre los modelos experimentales, del tipo de "sistema general."

- Evanston, parte de la presunción de que la política otorga a la sociedad una serie de "decisiones" que tienen la"fuerza" y el "status de legitimidad".

- También indica que existe una maquinaria que goza del monopolio de la "autoridad legitimizada" cuyo ejercicio está justificado por el "mito de la legitimidad", Por lo tanto, el "proceso político" es considerado como una lucha entre los grupos de aspiraciones de poder y los grupos de aspiraciones de política por legitimar el status. El resultado de esta lucha está determinado por la efectiva estructura de poder y la condición final, la legitimidad que es reflejada en el sistema de valores de la sociedad.

Los trabajos involucrados en el análisis de este sistema político son cuatro:

1. El mito de la legitimidad deberá ser analizado y relacionado con la estructura general de mitos de la sociedad.

2. Se deberá investigar o indagar en las aspiraciones políticas y procesos políticos, y los factores de poder efectivos del sistema político.

3. Investigación del sistema de toma de decisiones

4. Se deberá elaborar una teoría del cambio la cual contara para las tensiones entre los procesos formales e informales.

Otro modelo fue propuesto por Macridis, quien en su primer intento construyó un modelo general, que tiene cuatro categorías de análisis:

1. Toma de decisiones
2. Poder
3. Ideología
4. Instituciones

1. En su primera categoría él emplea preguntas tales como:

-quién toma las decisiones?
-cómo son seleccionados los que toman decisiones?
-Cuáles son las etapas en el proceso de toma de decisiones?
-cuál es el contenido de las decisiones?

2. En la segunda categoría, él define el "poder" en términos de autoridad e identifica los intrumentos de poder.

3. Bajo su tercera categoría, él indaga las fuentes de las ideologías políticas dominantes.

4. Finalmente en la cuarta categoría, él desarrolla un criterio para la clasificación de las instituciones políticas.

Recientemente Macridis, elaboró un nuevo modelo, en el cual define el "sistema político" como: "un sistema de acción en el cual los individuos y los grupos actúan por el logro de ciertos objetivos, que al mismo tiempo reflejan tanto el interés como el deseo de traducir éstos en decisiones autoritarias, que están sujetas al cuerpo político".

Macridis, en este su modelo, considera tres dimensiones:

1. La estratificación social
2. Los grupos políticos
3. El gobierno.

A. En el análisis del sistema de estratificación social, las siguientes preguntas deberán hacerse:

-cómo son definidos los roles?

-cuál es el criterio institucionalizado de estratificación económica, política, religiosa?

-cúáles son los padrones de reclutamiento entre los grandes grupos del sistema?

B. En el análisis de los grupos políticos, considera la estructura de sus miembros, y líderes, los cuales son considerados como agentes clave para la modificación del sistema de estratificaciones.

C. El gobierno es definido como un grupo concreto que es una unidad de miembros, que poseen responsabilidad definida, para el mantenimiento del sistema del cual son parte, y el cual tiene practicamente el monopolio del poder coercivo.

Cualquier forma de gobierno tiene, requisitos estructurales, (toma de decisiones autoritarias, contabilidad, coerción y castigo, determinación de recursos y suministro, y asignación de roles).

Así como un cierto formato (dictatorial, oligárquico, representación, directa o indirecta).

Modelos para análisis comparativos

Evanston	Macridis I	Macridis II
Mito de la legitimidad	Toma de decisiones	Estratificación social
Poder	Poder	Grupos políticos
Toma de decisiones	Ideología	El gobierno
Teoría del cambio	Instituciones	

Este modelo, así como otros, permitirá al poder obtener material e información empírica, que podrá servir de ayuda para penetrar dentro del sistema político, y poder estudiar algunos fenómenos que se presenten en el mismo.

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

COORDINACION

Luis Antonio Mendoza, Ph. D.
Especialista en Administración de Instituciones

Introducción

Durante las últimas décadas, todos los países que se han impuesto programas de desarrollo económico y social, han tenido que confrontar el problema de buscar los medios que les permitan coordinar en forma efectiva la acción de varias agencias, ya sean éstas públicas o privadas, sobre todo de aquéllas encargadas del desarrollo de las áreas rurales.

Todos los países en desarrollo confrontan limitaciones económicas de mano de obra, materiales y equipos, que son indispensables para la conducción de programas de desarrollo. Es debido a esto que resulta sumamente importante el que se tomen todas las medidas posibles a fin de evitar desperdicio de recursos, duplicación de funciones e inapropiada utilización de esfuerzos. De este marco de referencia es de donde se desprende la necesidad de la coordinación, tanto en la planificación como en la implementación de los programas de desarrollo.

A medida que crece una institución, confronta crecientes y complejos tareas de coordinación, haciéndose más dificultosa la tarea de sincronizar sus múltiples actividades. El alto grado de especialización al que llega el personal de la organización, demanda múltiples esfuerzos a fin de asegurar resultados uniformes. La complejidad de actividades y funciones hace que sea esencial para los administradores y ejecutivos, entender y practicar los principios y funciones de la coordinación, de una manera clara y concreta -si realmente ellos desean evitar conflictos y malos ajustes, los cuales perjudican el progreso del desarrollo rural-.

Necesidad de la Coordinación

La coordinación es esencial debido a que su acción es muy favorable para lograr que la organización realice un trabajo con alto grado de efectividad. La misma, permite que se alcancen metas sin pérdida de energía y tiempo, y a un costo mínimo. Una organización sin una adecuada coordinación de sus funciones y actividades, tendrá un desperdicio de esfuerzos humanos, resultando en problemas como la duplicación de esfuerzos, ansiedad y conflictos en las relaciones humanas, que repercuten en la moral funcionaria. La Coordinación puede reducir al mínimo las tensiones y frustraciones que siempre se generan como consecuencia de la deficiente comunicación, las condiciones inadecuadas de trabajo y la falta de reconocimiento a la eficiencia funcionaria.

La falta de coordinación no solamente resulta en un frecuente infringimiento de los derechos humanos, privilegios y estatus, sino que también envuelve altos costos y pérdida de energía, que, lógicamente, repercute en la eficiencia para la positiva implantación de las políticas.

De acuerdo a Marull[1], las principales necesidades de coordinación son las siguientes:

1. Al repartir el total de la actividad humana, cada punto de subdivisión del trabajo entre partes que necesitan complementarse, identifica un posible foco de coordinación.

2. Obviamente, la primera separación se produce al distinguir entre las actividades de investigación agrícola propiamente tales y aquéllas que no lo son. De estas últimas, la gran mayoría no tiene relación directa con la investigación y, por lo tanto, la coordinación con la investigación es innecesaria. Sin embargo, existen algunas actividades como la de extensión agrícola, cuya interdependencia con ella es innegable y donde la coordinación se vuelve esencial.

3. En el ámbito mismo de la investigación agrícola, el esfuerzo puede segregarse considerando los niveles internacional, nacional, estadual e institucional.

4. Cabe señalar que, en el proceso de subdivisión progresiva del trabajo, la investigación científica agrícola ya representa un alto grado de diversificación y por lo tanto se plantea la necesidad de coordinación a diversos niveles, según los criterios que se hayan aplicado en la subdivisión.

5. Asímismo, conviene recordar que en la sociedad moderna la subdivisión del trabajo puede resultar no solo del gran tamaño físico de la tarea misma, sino que frecuentemente deriva de los diversos conocimientos especializados requeridos para realizarla. Como consecuencia, hay que coordinar entre sí componentes disímiles, como son por ejemplo, las actividades de un genetista con las de un economista, dentro de un mismo proyecto de investigación.

6. Aunque se suele poner razonable empeño en lograr una buena subdivisión del trabajo, asignando claramente a cada uno sus tareas, lamentablemente no se despliega análoga diligencia para promover deliberadamente la coordinación. Más aún, no falta quienes consideran innecesario preocuparse de este punto, suponiendo que, de algún modo, la coordinacion se genera espontáneamente.

7. Al subdividir el trabajo se persigue economizar esfuerzos, mientras que al coordinar se trata de integrarlos y sincronizarlos. En la subdivisión del trabajo, lo importante es quién hace qué cosa. En la coordinación nos concierne facilitar las relaciones entre las acciones, así como realizarlas oportunamente. Hay, pues, un elemento de contenido y uno de tiempo. Ambos requieren un proceso de comunicación entre las personas involucradas.

8. En general, mientras más subdividido el trabajo, mayor la interdependencia entre las partes, y por ende, mayor la tarea coordinativa. Aunque la investigación agrícola demanda un grado de coordinación mucho menor que el de una línea de montaje industrial, no por eso es menos necesaria.

---

[1] José Marull, "Coordinación de la Investigación Agrícola". Trabajo presentado en el Seminario sobre Administración de Instituciones de Investigación Agrícola, Quito, Ecuador, Marzo, 1971.

9. La coordinación forma parte integrante e inseparable de la organización. En magnitud y características, la acción coordinadora se halla vinculada a las demás decisiones organizativas, especialmente al grado de descentralización administrativa, a la política de personal, al sistema de comunicaciones y a los mecanismos de control.

10. Mientras más descentralizada sea una organización, mayor debe ser el esfuerzo de coordinación. Tal es el caso de los países en los cuales la investigación agrícola se encuentra dispersa entre las distintas unidades en uno o varios ministerios o institutos especializados. Comparativamente, éstas requieren mucho más esfuerzo coordinativo que cuando toda la investigación agrícola está concentrada en un instituto nacional o en un mismo departamento del ministerio de agricultura. El estilo de organización adoptado refleja en parte el ambiente predominante y en parte la preferencia personal de que ejercen localmente el liderato en este campo.

11. A su vez, el grado de descentralización existente en la estructura institucional afecta substancialmente la clase de personal, así como los métodos de control más adecuados. En efecto, las operaciones descentralizadas o altamente especializadas, entregan a los subordinados considerables facultades para tomar decisiones. Ello implica seleccionar personal con suficiente capacidad para decidir y confiar en él. Asimismo, circunscribe el control principalmente a los resultados y apenas débilmente afecta los procedimientos.

Conceptos técnicos

En el Diccionario Webster "Nuevo Mundo", la coordinación es definida como un "armonioso ajuste de funciones".

De acuerdo a Mooney[1], "coordinación es el principio determinante de una organización, y la forma que contiene todos los otros principios; el principio y el fin de todos los esfuerzos organizados". Newman[2], anota que "la coordinación concierne con la sincronización y unificación de las acciones de un grupo de gente. Una operación coordinada es aquella en la cual las actividades de los empleados es armoniosa, dedicada e integrada hacia un objetivo común. Alcanzar una buena coordinación es una de la principales metas de todo administrador. La misma no debe quedar como una actividad separada y distinta, porque ella es parte integrante de todas las fases de la administración, planificación, ordenamiento, dirección y control, etc., debiendo todas ellas contribuir a lograr una mayor coordinación".

Gulick y Urwick[3], anotan que "cuanto más subdividido es el trabajo, mayor es el peligro de la confusión, y mayor es la necesidad de una supervisión y coordinación general. La coordinación no es algo que se realiza por accidente. Esta debe ser lograda mediante una inteligente, vigorosa y persistente esfuerzo organizativo.

---

[1] James Mooney. The Principle of organization. Harper & Brothers Publisher, New York, 1967

[2] William Newman. Administrative Action. Prentice Hall, Inc., New Jersey, 1950

[3] Gulick, Luther & Urwick, L. Papers on the Science of Administration of the Guidance Program. Harper & Brothers Publisher, New York, 1958

Principios de la Coordinación

Andrew y Willey[1], propusieron los siguientes seis principios para la coordinación:

a. Los valores humanos deben ser preservados. Una coordinación eficiente deberá ser consecuencia de un mínimo de tensiones y frustraciones y de este modo satisfacer necesidades humanas tales como los sentimientos de seguridad y pertenencia; reconocimiento a los logros y oportunidad para desrrollar una habilidad creadora, respetando el sentimiento de libertad de pensamiento.

b. Los canales de comunicación deberán mantenerse abiertos. Considerando que una organización es un conjunto de relaciones humanas, un método que está dirigido a mejorar las relaciones humanas a través de la delgación de autoridad y la fijación de responsabilidades, deberá contar con canales de comunicación que permitan un libre intercambio de ideas.

c. La coordinación deberá tomar en consideración los intereses básicos y la composición del personal. Este principio es considerado básico para la organización como también para lograr una eficiente coordinación.

d. La coordinación debe ser guiada y respaldada por una filosofía democrática. Las relaciones armónicas de las parte que componen una organización deberán ser resultantes de una filosofía democrática, la cual permite la participación del personal (staff) en la formulación y planificación de políticas, y en la participación de responsabilidades.

e. La coordinación desde su inicio facilita los planes para la evaluación y la determinación de la eficiencia del personal (staff). Mediante los medios de coordinación se establecen reglamentos básicos para el trabajo de grupo, de tal manera que la responsabilidad y la autoridad para la toma de decisiones son claramente entendidas.

Por otra parte, Mary P. Folle[2], una de las pensadoras más creativas en el campo de la administración sugirió la siguiente guía para lograr una coordinación efectiva:

a. Deberá haber directo contacto personal de la gente responsable concerniente con la coordinación.

b. Este contacto deberá realizarse en una temprana etapa.

c. Deberá ser manejado como una relación recíproca de todos los factores en la situación.

d. Deberá ser un proceso contínuo.

También Kelsey y Hearne[3], describieron los siguientes principios de coordinación:

a. Reconocer que cada agencia es responsable de su propio trabajo.

b. Tener un claro entendimiento de las funciones de cada agencia.

c. Tener interes en el objetivo común o resultado final.

d. La coordinación e integración deberán ser definitivamente planificadas.

1 Andrew, Dean C. & Willey, De Verl, Administration and Organization of the Guidance Program. Harper & Brothers Publisher, New York, 1958.

2 Mar Follet. Dynamic Administration. The collected papers of Mary Parker Follet. New York, Harper & Brothers, 192

3 Kelsey, L. D. & Heame, C. C. Cooperative Extension Work. (3erd. Edition), New York, Constock Publishing Associates, Ithaca, 1963.

Newman, por su parte, describió las siguientes medidas:

a. Simplifcar la organización.

b. Formular programas y políticas armoniosas.

c. Contar con métodos de comunicación bien definidos.

d. Prestar toda la ayuda posible a la coordinación voluntaria.

e. Poner especial énfasis a la coordinación a través de la supervisión.

Formas de Coordinación

Se reconocen dos formas de coordinación: una vertical y otra horizontal.

a. La coordinación vertical es aquella forma de coordinación que es necesaria entre los altos ejecutivos y todos los individuos con diversos grados de autoridad en la organización. Para alcanzar este tipo de coordinación se requiere:

1) Cada persona deberá saber bien definidamente cuáles son sus deberes y responsabilidades, a fin de efectuar su trabajo de acuerdo con el plan.

2) Cada persona deberá entender cómo sus operaciones o actividades "calzan" con el programa; qué políticas han sido sentadas y por qué el mismo deberá ajustarse a los procedimientos específicos.

b. Coordinación horizontal es aquella que opera mediante los conocimientos del staff (personal profesional técnico).

Para lograr este tipo de coordinación cada miembro del staff, deberá dar asistencia a su ejecutivo de línea, al staff de la línea siguiente inferior e inmediata superior, respectivamente.

Factores que dificultan la Coordinación

Algunos de los principales factores limitantes son:

a. Falta de entendimiento mutuo de la filosofía, objetivos y organización de los programas de desarrollo rural, así como la falta de unidad de propósitos de la administración del personal de operaciones a todos los niveles.

b. La compleja naturaleza de las organizaciones y la multiplicidad de agencias. Esto, en consideración de que en algunos países los organismos de servicio con objetivos afines se encuentran distribuídos en diferentes ministerios; así como existen numerosas agencias que cumplen funciones y desarrollan actividades similares que se traducen en una significativa duplicación de funciones.

c. La existencia de estructuras orgánicas con demasiados niveles. La coordinación en la planificación e implementación de los programas se muestra seriamente afectada en aquellas instituciones donde hay demasiados niveles administrativos. Ya que la proliferación de cargos administrativos crea problemas en la toma de decisiones, la comunicación y la implementación.

d. La necesidad de mantener la identidad de las actividades desarrolladas por cada organismo o grupo. El celo institucional así como la necesidad de mostrar los resultados obtenidos a fin de lograr apoyo y financiamiento a la organización y a los programas que conducen, frecuentemente dificulta el logro de una coordinación adecuada.

e. El rol de los Comités de Coordinación. Dichos comités muestran una tendencia a funcionar de una manera rutinaria, habiendo poca evidencia de que existan acciones sistematizadas. Por otra parte, los mismos no se reunen con la frecuencia deseada, mostrándose su liderazgo sin la autoridad requerida para estos propósitos.

f. Una débil coordinación en los niveles inferiores de la administración de programas. Muchos organismos encargados de los procesos de planificación e implementación de programas de desarrollo tienen la tendencia a que los acuerdos de coordinación se efectúen con mayor énfasis a alto nivel. Sin embargo, la mayor parte de estos esfuerzos han fracasado porque la organización no tiene una representación adecuada en los niveles administrativos inferiores.

Es así como el resultado de malos trabajos de evaluación indican que muchos organismos coordinan en gran forma a niveles altos de la jerarquía orgánica, pero deficientemente en los niveles de implementación.

g. El inadecuado flujo de una comunicación efectiva. La comunicación es el fundamento para lograr la actividad coordinada del grupo. Una comunicación efectiva y precisa que trasmite con claridad el significado del mensaje es conducente a la promoción del equipo de trabajo entre organizaciones que coordinan sus esfuerzos. Desafortunadamente, la comunicación presenta serias deficiencias en la mayoría de las instituciones de desarrollo.

Métodos de Coordinación

Blumenthal[1], asegura los siguiente:

a. Se deberá crear una sana y bien definida estructura ogánica, en la cual estén claramente definidas las líneas de responsabilidad, las mismas que no deberán presentar puntos de intersección, que dificulten el funcionamiento de todo el organismo.

b. Deberá desarrollarse y mantener una creencia firme en las metas de la agencia, a fin de generar el entusiasmo y la unidad de propósito.

c. El sentimiento de conjunto es desarrollado cuando, a través de oportunidades de participar en la administración, cada individuo desarrolla un nuevo nexo con la organización.

d. El proceso de coordinación deberá empezar en las etapas iniciales de cualquier actividad, cuando todavía hay mayor flexibilidad y hay oportunidad para un intercambio de ideas.

e. Se deberán tomar medidas tendientes a mantener contínuos contactos del personal en períodos regulares.

Instrumentos de Coordinación

En términos generales, los instrumentos de coordinación son comunes para los diversos niveles y podrían considerarse los siguientes entre los más importantes:

a. Empleo de personas predispuestas hacia la cooperación.

[1] Blumenthal, Louis H., Administration of Group Work. Asociation Press, New York, 1948

b. Adiestramiento del personal en comunicaciones y en sistemas de coordinación;

c. Presupuesto por programas;

d. Comités de coordinación y otros contactos personales;

e. Publicaciones. Intercambio y publicaciones conjuntas;

f. Intercambio de personal;

g. Consultores ad-hoc.

Examinando específicamente cada ámbito de coordinación, se observa que ciertos instrumentos se adaptan mejor que otros en determinadas situaciones.

Coordinación dentro de un proyecto

En el momento en que deban participar dos o más personas cuyas actividades sean conexas, debería existir a lo menos una coordinación voluntaria e informal. Lo normal es que se asigne oficialmente la responsabilidad del proyecto a uno de los investigadores, en tanto que los demás prestan su colaboración.

A este nivel suele haber un abundante intercambio de información, derivados del contacto diario e informal de trabajo. Conviene suplementarlo por lo menos con una reunión interna anual para evaluar los progresos y realizar ajustes, o aún más frecuentemente, si la naturaleza del proyecto así lo justificara.

En el caso de la Investigación Agrícola, la necesidad de coordinación aumenta si crece el número de los investigadores que laboran en un mismo proyecto. Por otra parte, resulta conveniente designar un coordinador adicional por cada seis investigadores. Por otra, se vuelve necesario aumentar las reuniones y producir periodicamente cierta información escrita para circularla, sobre todo si los investigadores participantes se encuentran físicamente dispersos. En este último caso se suele estimular la correspondencia entre ellos como instrumento de coordinación más estrecha.

Coordinación entre proyectos

Usualmente, la coordinación entre proyectos relacionados se realiza a través de un superior jerárquico. En las instituciones muy grandes se utilizan comités técnicos, los cuales pueden recomendar proyectos, supervisar su ejecución y/o evaluar sus resultados.

Ciertas instituciones desarrollan también en su seno otras actividades con las cuales se necesita coordinar la investigación. Tal es el caso de las entidades que abarcan extensión, como por ejemplo el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), en Argentina, o los llamados "Land Grant Colleges", en los Estados Unidos, en los cuales están incorporadas las funciones de investigación, extensión y enseñanza en la misma institución.

Coordinación Interinstitucional

En el caso de la investigación agrícola, se sugiere, en primer lugar, coordinar la investigación agrícola con los planes nacionales de desarrollo agropecuario, por medio de enlaces con las oficinas sectoriales de planificación; vincularla en forma amplia con el esfuerzo científico total del país, por medio de contactos con la comisión nacional de ciencia y tecnología, y, con la labor general de investigación agrícola por la vía de un consejo nacional que coordine las investigaciones agropecuarias.

Pasando del ámbito nacional al regional (sub-nacional), por lo menos en el caso de los países con gran extensión geográfica, parece conveniente considerar la existencia de coordinadores regionales o hasta de comités regionales de investigación para recomendar, supervisar y evaluar proyectos.

A veces resultará ventajoso disponer de coordinadores o hasta de comités por productos o recursos; por ejemplo, papas, bosques, porcinos, suelos, hoyas hidrográficas.

Mientras más volumen tengan las investigaciones y mientras mayor sea la dispersión entre instituciones, más útil será la existencia de un sistema uniforme de clasificación de proyectos. Idealmente, debiera existir un registro central de proyectos, así como intercambiar informes regulares de progreso.

Algunos instrumentos de coordinación se prestan mejor para servir en la esfera internacional. En este caso se encuentran las revistas profesionales especializadas, las reuniones de especialistas del mismo campo científico, los seminarios como desarrollado en Quito, Ecuador (8 al 12 de marzo)[1], y los esfuerzos de diversos organismos internacionales. Caen en esta categoría varias actividades del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, englobadas en los programas de fortalecimiento de las instituciones de investigación y en aquellos enfocados a estimular la investigación de un producto determinado.

Las necesidades y medios de coordinación varían considerablemente con la etapa de desarrollo en que se encuentra un país, con la estructura de su aparato institucional, con la extensión de su territorio y con la naturaleza de los problemas que confronta. No es posible ofrecer una receta de validez general. Sin embargo, parece viable intentar una identificación de los instrumentos aplicables en cada caso y compararlo con la situación real, logrando así juzgar el estado de coordinación existente.

A continuación se presenta la lista preliminar de los instrumentos de coordinación agrupados por esferas crecientes de aplicación, desde la situacinn interna de un simple proyecto hasta la de los organismos internacionales, (preparado por el Dr. Marull)[2].

Lista de Instrumentos de Coordinación

a. A nivel de intra-proyecto

1) Proyecto escrito

2) Líder responsable

[1] Seminario Internacional sobre Administración de Instituciones de Investigación Agrícola, Quito, Ecuador, Marzo, 1971

[2] José Marull, Coordinación de la Investigación Agrícola. Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Administración de Instituciones de Investigación Agrícola, Quito, Ecuador, Marzo, 1971.

3) Contacto diario de trabajo, informal.

4) Reunión anual de evaluación

5) Circulación de informes de progreso

6) Correspondencia entre individuos participantes

b. A nivel intra-institucional

7) Guía para elaborar un proyecto uniformes

8) Coordinador de proyectos conexos

9) Comité de proyectos

10) Proyectos interdisciplinarios e interdepartamentales

11) Comité cordinador interfuncional (extensión, enseñanza, crédito, insumos, etc.)

12) Extensión en la misma institución

13) Investigador, participa en trabajos del extensionista

14) Extensionista, participa en trabajos del investigador

15) Enseñanza en la misma institución

16) Investigador, enseña

17) Estudiantes, asisten en la investigación

c. A nivel interinstitucional

18) Concordancia con el plan nacional de desarrollo

19) Enlace con la comisión nacional de ciencia

20) Participación en el consejo nacional de investigaciones agrícolas

21) Coordinador regional (sub-nacional) de investigaciones

22) Comité regional de investigaciones agrícolas

23) Proyectos cooperativos

24) Coordinador por producto o recurso

25) Sistema común de clasificación de proyectos

26) Registro central de proyectos

27) Intercambio de informes y publicaciones

28) Financiamiento cooperativo de proyectos

29) Publicacones conjuntas

30) Intercambio de personal

31) Reuniones especializadas y seminarios

32) Revistas profesionales especializadas

33) Asociación de especialistas

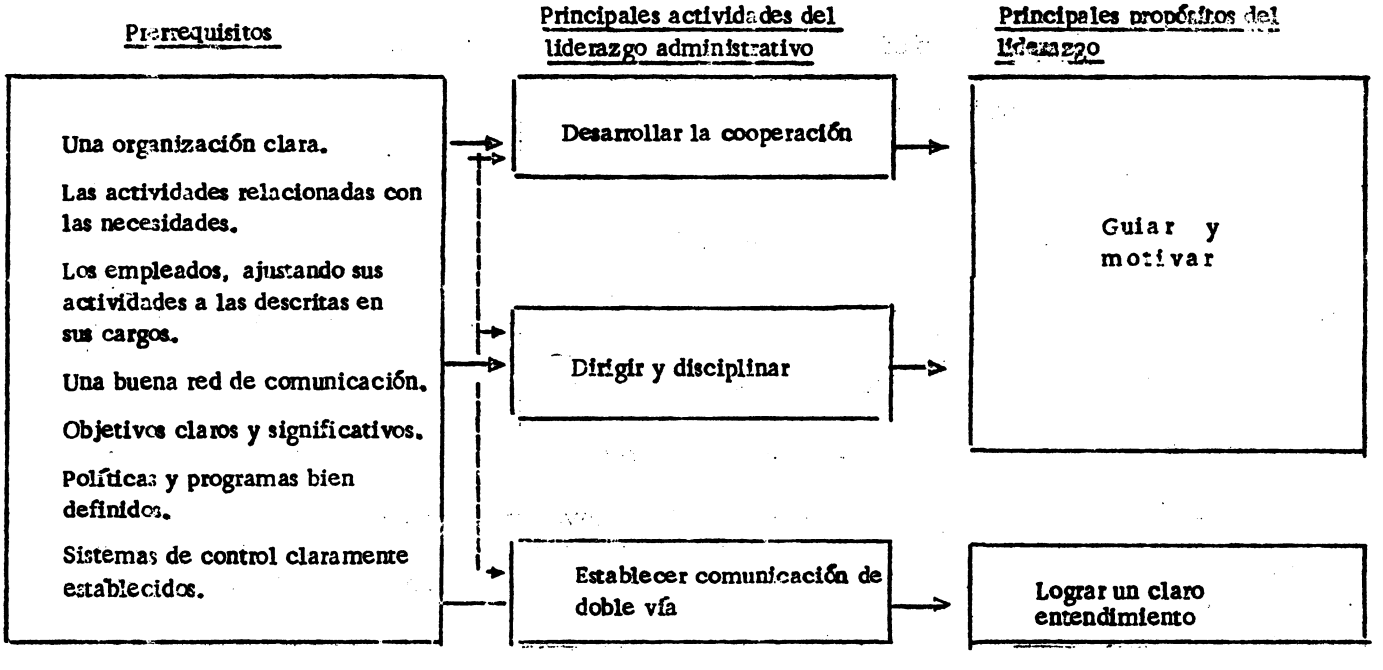
El Desarrollo de la Cooperación Voluntaria

El desarrollo de la cooperación voluntaria, se encuentra íntimamente asociado con otras fases del proceso de la Administración.

- Elementos del liderazgo administrativo

La figura, a continuación presentada, muestra los principales elementos involucrados en el proceso.

Elementos en el Liderazgo Administrativo



La columna de la izquierda indica los prerrequisitos para desarrollar un liderazgo efectivo. Anotándose: a) la necesidad de contar cun una estructura orgánica clara; b) la necesidad de que exista un ajuste entre la calidad humana del ocupante de la posición, y los requerimientos establecidos en la descripción del trabajo a efectuar; c) establecer una red de comunicación de doble vía, que permita el flujo de la información con un mínimo de distorción; d) tener objetivos claramente definidos, los mismos que deberán ser significativos e importantes; e) hacer que las políticas y programas se presenten

claramente definidos y especificados; f) implementar los sistemas de control, basándose en estándares de medida.

Las principales actividades que un Administrador debe cumplir para alcanzar estas funciones de liderazgo son: a) desarrollar la cooperación voluntaria; b) dirigir y disciplinar al personal, y, e) establecer un sistema de comunicación de doble vía.

Finalmente, los propósitos que se desean cumplir se anotan en la columna de la derecha, y son: guiar y motivar a los subordinados a que efectúen eficientemente los planes de la organización, así como entender los sentimientos y problemas de los subordinados.

a) Alentar el sentimiento de cooperación

La cooperación voluntaria es predominantemente una respuesta emocional. Los psicólogos indican que en muchas situaciones nuestras emociones dominan nuestra atención, memoria, imaginación y energía, y que el razonamiento (el pensar) ocupa una menor parte.

Otra característica de la cooperación voluntaria, en adición a su naturaleza emotiva, es la necesidad de un contínuo aliento o impulso, ya que el entusiasmo de los subordinados por el programa es difícil mantener por mucho tiempo.

b) Dirigir y disciplinar

b.i. Dar instrucciones

Los planes deberán ser comunicados del ejecutivo a la persona o personas encargadas de ejecutar las mismas. En el proceso de dirección, estos planes son trasmitidos en forma de instrucciones oficiales "órdenes".

En medio del gran volumen de comunicación que fluye en una organización, las órdenes constituyen una mínima parte de la misma, pero, sí, altamente importante.

La acción coordinada y dirigida hacia ciertos objetivos requiere de planes bien organizados, y la acción de diferentes personas deberá ser sincronizada; por lo tanto, para lograr esta unidad de acción, el director o ejecutivo deberá aprobar y oficializar determinadas órdenes de acción que deben trasmitirse a través de un proceso de comunicación.

b.ii Componentes de una buen órden

Una órden debe ser "completa", "clara" y que no cree "dudas".

Frecuentemente un ejecutivo ordena qué debe hacer un subordinado, pero omite información específica sobre la calidad y cantidad deseadas, y el tiempo límite para completar el trabajo.

La órden no deberá ser larga, ya que en los análisis y descripciones del cargo se encuentran ya establecidos los deberes y responsabilidades, así como las acciones que el ocupante de cierta posición está llamado a cumplir.

c) Comunicación de doble vía

El liderazgo requiere de la comunicación entre personas. Toda comunicación comprende ciertos hechos o ideas objetivas, pero los mensajes llevan, en adición, cierto grado de entusiasmo, temores, prejuicios, simpatías, sentimientos de confianza y desconfianza, etc., que constituyen una importante parte de la comunicación.

Se considera que una comunicación es plena cuando una persona recibe el mensaje intelectual con la misma emoción de la otra persona que lo trasmite.

A fin de poder determinar si nuestra comunicación ha resultado en un mutuo entendimiento, se requiere mantenerse alerta a cualquier "feedback" que se presente disponible. Lo más sencilllo es observar si el subordinado actúa de acuerdo con el mensaje.

Si bien la comunicación de doble vía requiere más tiempo, el uso de la misma es esencial para un ejecutivo, ya que existe la posibilidad de poder alentar o promover preguntas y sugerencias.

Los métodos más frecuentes usados para promover la comunicación ascendente, que fluye de los niveles más bajos de la estructura orgánica hacia los niveles altos de la jerarquía son los siguientes:

- Informes de trabajo
- Reuniones de personal
- Política de puerta abierta
- Sugerencias
- Reuniones informales
- Reuniones regulares entre representantes sindicales y ejecutivos.

LAM/brl
abril, 1971

LOS CINCO MITOS DE LA ORGANIZACION

Luis Antonio Mendoza

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

LOS CINCO MITOS DE LA ORGANIZACION

Las características del tipo ideal, formal y público de las organizaciones grandes, han dado origen a una serie de mitos populares que los sociólogos los han encontrado interesantes. Estos mitos son algunas veces usados como suposiciones teóricas sobre la naturaleza de la administración. Ello incluye suposiciones sobre: 1) la racionalidad de la organización moderna; 2) la impersonalidad de las relaciones de trabajo; 3) infalibilidad de los reglamentos; 4) unidad en los fines de la Institución , 5) la existencia de una sola forma burocrática.

1. Racionalidad

La administración del personal es efectiva sólamente cuando se asume que las relaciones personales son inevitables. La personalidad del individuo juega un papel fundamental en la forma de pensar y en la acción de todo individuo en la institución. La organización formal, no está diseñada para satisfacer los deseos personales del empleado o del trabajador, por ello es que los mismos tomarán diferentes medidas a fin de alcanzar sus deseos a través de procedimientos informales.

Los estudios de Mayo, mostraron que no sólo eran las condiciones físicas las que motivaban el trabajo, sino también otro tipo de incentivos mas bien de tipo moral, como el orgullo, la distinción, el reconocimiento, la interacción entre los miembros del grupo, etc., así que la idea primaria de que el hombre estaba sólamente motivado por aspectos económicos y que respondía tan solo a incentivos de este tipo, fueron complementados por las motivaciones "no-económicas" del trabajador, que se las consideró como irracionales, ya que las motivaciones de la administración quedaban como lógicas o racionales.

Este aspecto considerado como el irracional de la administración ha sido estudiado sistemáticamente en los recientes años. Así, por ejemplo, la comunicación oficial dentro de la institución, que se considera fluye

las líneas de mando, es un requerimiento claro dentro de cualquier estructura orgánica institucional; sin embargo, en la práctica cuando se presentan problemas importantes de solución rápida, este flujo de la comunicación por las líneas de mando es alterado y la comunicación se hace por medios informales muchas veces saltando jerarquías y simplificando procedimientos en aras de una mayor efectividad institucional.

Es así que muchos problemas que atañen a la institución, son discutidos con el director o jefe, en oportunidad de un almuerzo o algún otro tipo de reunión informal sin que ello represente el que estos contactos y el tópico del problema considerado aparezca registrado en las actividades oficiales de la institución.

2. Las relaciones administrativas con la organización informal

Muchos administradores han fallado olvidando el hecho elemental de que los empleados o trabajadores son gente, así mismo que tienen creencias, sentimientos y valores propios. Pero el problema se agudiza aún más cuando se considera las interpretaciones que muchos administradores dan a este importante hecho, como la tendencia a considerar las relaciones personales de los empleados como irrelevantes a la institución, o tomarlas como evidencias subversivas.

2.1 Irrelevancia de las relaciones personales

Hay una directa relación entre la organización del trabajo y los padrones de las relaciones personales entre los miembros de una institución. El trabajo que realizan viene a ser la base para las relaciones personales y para la formación de "cliques" (pequeño subgrupo informal), las actitudes que se desarrollan en estos "cliques" puede afectar la ejecución del trabajo de sus componentes, además pueden afectar significativamente los estándares administrativos. El nuevo empleado muchas veces se encuentran en la primera etapa un tanto aislado de sus compañeros de trabajo, lo cual puede influir en su capacidad de trabajo, además es de sus compañeros de quienes aprende los procedimientos para efectuar el trabajo que se espera que él realice.

Por otra parte, el nuevo empleado permanecerá como un extraño en la institución, hasta que sus compañeros no conozcan sus sentimientos, forma de pensar, sus actitudes y su lealtad y consistencia con sus compañeros de trabajo, lo cual incluye una demostración de actitudes hacia el administrador, su política y los medios específicos de aplicar los reglamentos o regulaciones de la institución.

El hecho significativo en lo concerniente a las relaciones personales, es que ellas representan la base para la estratificación y la provisión de recompensas, ya que los miembros de los "cliques" están unidos por sentimientos personales de simpatía, antipatía, menosprecio, percepción de su rango o estrato social, relaciones fuera de la oficina, etc. que van más allá de la capacidad profesional.

2.2 Aspectos subversivos de la organización informal.

El hecho de que las relaciones personales de los subalternos, sean vistas o consideradas como subversivas, es un hecho muy importante de ser considerado por la administración.

Esta consideración está enfatizada por el hecho de que los "cliques" o grupos informales constituídos por los subalternos, tienen valores y normas que muchas veces difieren de los de la administración, lo cual influye en la colaboración o la restricción que los grupos imponen en la producción.

Ellos pueden acordar implícitamente el número propicio de días autorizados a ser tomados como libres, el máximo número de horas a ser empleadas en actividades fuera de la oficina, el tiempo apropiado para salir del trabajo cada día, o tomando más largos períodos de tiempo para almorzar o tomar café.

Los sarcasmos, las ridiculizaciones, los chistes personales, y muchas veces las actitudes poco amigables, son generalmente usadas entre los empleados para dar pautas o controlar la actitud de los compañeros de trabajo, en relación a la administración, el cumplimiento de las obligaciones, los sistemas de control, la supervisión, etc. y que funcionan e influyen en el trabajo de los demás, saliéndose de los controles de tipo formal que tiene la institución. Es por todo esto que los grupos informales dentro de las instituciones son considerados como subversivos.

2.3 Características de las organizaciones informales

La organización informal consiste de dos partes conceptualmente distintas: 1) un grupo de personas; 2) y un conjunto de relaciones entre los mismos. El grupo está básicamente fundado en sentimientos personales, el cual se desarrolla durante un determinado periódo de tiempo entre algunos individuos; cuando estos individuos se retiran del mismo, el grupo se disuelve. En cambio, la estructura orgánica existe permanentemente por cualquier periódo de tiempo independiente de las personas que la constituye, la pérdida o el cambio de los mismos no altera la estructura.

En toda institución existen "relaciones primarias" formadas por grupos o "cliques" de gente, que se junta para cumplir una serie de actividades informales, tales como tomar café, almorzar o ir juntos al trabajo. En contraste con la estructura formal de una institución, las relaciones de grupo son puramente personales y sólo durante el tiempo en que están en contacto los individuos que constituyen el mismo.

Los componentes de estos grupos normalmente discuten sobre su trabajo, y en algunos casos, pueden llegar a lograr un entendimiento común en relación a sus respectivas actividades o trabajos. Además desarrollan una solidaridad entre sus miembros, que puede contribuir a la institución cuando:

a) Los grupos están constituídos por miembros de otros departamentos que tienen diferentes trabajos que efectuar, entonces los grupos informales logran que se desarrolle un mayor entendimiento, y se desarrolla una actitud de cooperación y coordinación, entre las partes que constituyen la institución.

b) El control en una institución es deficiente, los grupos informales pueden llegar a compensar la misma; cuando los "cliques" pueden lograr la manera de que se efectúe el trabajo en la ausencia de una decisión oficial, ya que la presencia de un ejecutivo en el grupo informal logra una comunicación directa con los demás miembros del mismo, lo cual puede contribuir a reducir la fricción entre las jerarquías y simplificar la acción de mando.

c) Frecuentemente los grupos informales contribuyen a que se logren definiciones específicas de trabajo, una división específica de responsabilidades y una cristalización de los sentimientos de lealtad a la institución;

d) Finalmente se puede decir que los grupos informales contribuyen a retener el personal y evitar el ausentismo.

3. Infalibilidad de los reglamentos

En todas las instituciones hay una fuerte tendencia hacia la proliferación de los reglamentos; el crecimiento de las estructuras burocráticas es de un modo general la expresión de la fe en la infalibilidad de los reglamentos. De acuerdo a Gouldner, los reglamentos cumplen numerosas funciones

a) Sirven como una explicación de la política de la institución, proveen en forma clara y definitiva la definición del trabajo, limitando las opciones de cada empleado.

b) Actúan como medios de comunicación evitando la repetición de las órdenes a cada empleado.

c) Cumplen funciones de biombo o medio de separación, en el sentido de que actúan como parachoque entre los subordinados y los ejecutivos.

d) Establecen estándares de evaluación, los cuales facilitan el poder efectuar una especie de control remoto de las funciones.

e) Provéen o dan un sentimiento de legitimidad para castigar a los cumpables.

3.1 Falibilidad de los reglamentos

Así como los reglamentos efectúan muchas funciones cruciales, es también claro que los mismos no siempre funcionan. Las principales razones para pensar en la falibilidad de los reglamentos son las siguientes: 1) que requieren ser interpretados; 2) ellos encuentran resistencia; 3) la condición humana hace que siempre haya una tendencia a violarlos; 4) y que los reglamentos dan validez a la tradición y preservan la apatía.

3.1.1 Interpretación

Las razones por las cuales los reglamentos requieren de interpretación son las siguientes:

a. Los reglamentos son por naturaleza abstractos, que funcionan como guías generales para situaciones específicas.

b. Confrontan situaciones diferentes de acuerdo a los distintos niveles de la jerarquía institucional.

c. Aún cuando los reglamentos sean específicamente seleccionados, los valores culturales y los factores situacionales son factores determinantes en su aplicación.

3.1.2 Resistencia a los Reglamentos

Es posible que los empleados muestren tener cierta resistencia a los reglamentos; las razones para esta resistencia pueden estar involucrados en algunos de los siguientes puntos:

a. Debido a que parece que los reglamentos muchas veces no representan el mayor intefes por la organización;

b. Por que violan en cierto modo la autonomía y la seguridad del empleado;

c. Por que se muestran contrarios a las tradiciones fundamentales de la organización.

-Interés por la organización: Muchas personas que violan los reglamentos de la organización no tienen puestos sus mayores intereses en la institución, sino en sus propios intereses.

-Consideraciones Personales: Entre los trabajadores o empleados prevalece los sentimientos de simpatía o humanidad, por lo cual hace que frecuentemente se violen los reglamentos por los intereses de unos y otros. Así por ejemplo, pueden haber casos en que un trabajador haga el trabajo de ótro, que es amigo suyo, que faltó por razones no justificadas; o que algunos trabajadores finjan amistad hacia su jefe.

3.1.3. Contrarios a las tradiciones

Muchas veces los reglamentos presentan el riesgo de que las formas permitadas de hacer las cosas y que ya constituyen una verdadera tradición, se vean violadas por los reglamentos.

Así por ejemplo, la reglamentación de "no fumar" al realizar el trabajo en una planta, puede ser evadida cuando atañe las tradiciones básicas de los empleados, que están acostumbrados a fumar durante el trabajo. Otro caso que puede presentar problema es cuando la administración trata de legislar ciertos conceptos de "igualdad" en situaciones que no son aceptadas por los empleados, por ejemplo, la promoción de una empleada mayor a posiciones de supervisión, cuando de acuerdo a la tradición de la organización siempre fue un hombre, esto puede causar resistencia por parte del grupo de empleados.

Otro problema relacionado con la falibilidad de los reglamentos, es aquel relacionado con su funcionamiento al establecer estándares de trabajo. Esto debido a que los estandares especifican sólamente el nivel mínimo de realización, en otras palabras indican cuánto de trabajo los empleados pueden hacer. Si bien los reglamentos no modifican las actitudes hacia el trabajo, son usados como guía de conducta.

Se puede concluir indicando que la violación de los reglamentos es inevitable, debido a la naturaleza de la misma, su lugar en la organización, y la naturaleza de la organización misma.

4. Unidad de los fines de la Institución

La organización vista desde un sentido social se refiere ya sea a los padrones de estructura o relación entre sus miembros orientados hacia un grupo de objetivos, o como un todo visto como una unidad. Se asume que los trabajadores están orientados hacia un grupo de objetivos, el cual se considera o se ve como una unidad. Sin embargo, mientras las partes que constituyen la organización están vistas y consideradas como interdependientes y subordinadas a los fines de la Institución, en la realidad estas partes muestran tener una autonomía funcional, lo cual en la práctica reduce la posibilidad de alcanzar una coordinación efectiva. La multiplicidad de las metas constituye una de las complejidades básicas y una fuente de conflicto dentro de las Instituciones.

4.1 Tipos de conflicto que se presentan

Los conflictos internos que se presentan en una Institución, pueden ser entre: sub-divisiones, entre estratos de jerarquía, grupos de interés, entre la "line" y el "staff". Desde el punto de vista Institucional, los conflictos pueden ser clasificados en tres grupos:

4.1.1. Jurisdiccional: Las disputas pueden producirse entre estratos a niveles de la jerarquía.

4.1.2. Entre los individuos que componen un mismo nivel, debido a intereses personales que hacen que se formen sentimientos antagónicos.

4.1.3. Contínuamente surgen disputas entre grupos unidos por intereses especiales, que se forman dentro de divisiones específicas.

5. La existencia de una sola forma burocrática

La imagen que se tiene de la generalmente aceptada forma burocrática "el tipo ideal", involucra las estructuras burocráticas en una sola forma, donde las decisiones más importantes son adscritas a la oficina central y se basan en un rango disciplinario y donde los reglamentos son considerados y enfatizados como rígidos métodos disciplinarios para control. Sin embargo existen los problemas:

1. Por lo general la autoridad burocrática tiene dos bases, una en que algunos reglamentos son establecidos por acuerdo, y otros por imposición. Esta dualidad hace que, en el primer caso, la autoridad descanse en el conocimiento de los reglamentos y, en el segundo, en la disciplina. En el primer caso, el individuo obedece debido a sus sentimientos, ya que él mismo puede comprender que los reglamentos vienen a ser los medios que hacen posible alcanzar las metas; en el segundo caso, el individuo obedece, no importando cuáles sean sus sentimientos, y la obediencia constituye un fin en sí mismo.

2. Bajo una administración de tipo democrático, el ejecutivo tiene mayor autoridad, la misma que descansa en el espíritu de los empleados. En cambio, la autoridad de tipo autocrático, en la cual los subalternos deben obedecer incondicionalmente a la principal autoridad, crea un sentimiento de resistencia y descontento.

3. La organización informal. Este concepto está ligado con el concepto de que la organización informal es ilegal y no-oficial, en el sentido de que ofrece resistencia a los reglamentos y al status, y puede violar políticas y reglas de la organización endosadas por la Administración.

Modelo Social no oficial: Sus principales componentes son Costumbres, Ideologías, normas y sentimientos.

Costumbres: comprende aspectos generales de la Sociedad, que incluye reglas de conducta, reglamentos concernientes con la violencia, libertad de palabra, y actitudes hacia el sexo opuesto, etc.

Normas: incluye las expectativas, las cuales gobiernan las relaciones que no son de tipo oficial.

Sentimientos: son de exclusiva propiedad del individuo o del grupo, las interelaciones personales incluyen, amistad, animosidad personal, romances e intrigas.
Mientras las tradiciones y las normas especifican los estándares, formas de conducta que se esperan, los sentimientos enfocan principalmente en el individuo y el grupo que se basan fundamentalmente en sentimientos de interés personal.

Oct. 28, 1970
LAM/caa

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO - Resumen

Thomás Lackington

CURSO INTERAMERICANO SOBRE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Los países subdesarrollados han evolucionado al mismo tiempo que los desarrollados pero claramente no en el mismo sentido ni de la misma manera. El enfoque tradicional tiende a confundir un bajo ingreso per-cápita con país subdesarrollado. Al describir de esta forma un país subdesarrollado se agrega que el crecimiento del ingreso per-cápita, depende de la tasa de inversión y se habla entonces del "círculo vicioso del subdesarrollo" ya que un bajo ingreso per-cápita determina un bajo nivel de ahorro el que a su vez determima una baja tasa de inversión produciéndose una baja tasa de crecimiento del ingreso nacional que sumada a una alta tasa de crecimiento de la población dan por resultado final un ingreso per cápita bajo.

Dada la situación anterior, el enfoque tradicional, con algunas modificaciones concluye que los países "subdesarrollados" necesitan capitales extranjeros, una redistribución del ingreso hasta cierto punto regresivo y un aumento de la clase empresarial capitalista. Claramente este enfoque carece del análisis histórico y científico que requiere esta difícil situación por la que atraviesan los países llamados subdesarrollados.

Resumiendo los procesos ocurridos en los siglos XVIII y XIX se puede afirmar que efectivamente el sistema capitalista imperante, con su orden político y social congruente, permitió un contínuo

DESARROLLO Y SUBDESARROLLO

RESUMEN

Profesor: Thomas Lackington

I. LA PROBLEMATICA DEL SUBDESARROLLO

En primer término, debe quedar claro que la expresión "país subdesarrollado", en su concepción habitual que refleja solamente un atraso con respecto a otros países, es científicamente falsa. Es así, ya que sustituye una explicación histórica y científica por una explicación "comprometida". En lo que sigue de este análisis se entenderá como país subdesarrollado un país dependiente y con su economía deformada.

Subdesarrollo no es retraso. Estos países no se encuentran simplemente en un estado de evolución económica retrasado en relación a los países llamados "desarrollados". La situación de estos países es totalmente diferente a la que tenían los países desarrollados hace 50, 100 ó 150 años atrás. Los países ahora desarrollados en esa época no eran dependientes, ni estrechamente ligados a los mercados extranjeros, ni tenían problemas de divisas, ni había competencia industrial, ni dependían de la importación de equipos para su desarrollo.

incremento de la productividad y bienestar material. Sin embargo, hubo fuertes variaciones cíclicas además de que ese bienestar material se encontraba tremendamente mal distribuido en el espacio. Existía una gran diferencia entre países como Alemania, Austria, Inglaterra, Francia, USA y Canadá y otros países menos privilegiados como España, Portugal, Italia, Europa del Este y aún más con América Latina, Asia y Africa.

La teoría del flujo de las capitales internacionales nos dice que el capital debe trasladarse de aquellos lugares donde hay una baja eficiencia marginal del capital hacia donde ella sea alta. Sin embargo, este capital solamente se dirigió a los países periféricos con el objeto de extraer utilidades. El fracaso del capitalismo occidental en aumentar el bienestar mundial es bastante claro. De cualquier manera, se afectan profundamente las condiciones políticas y sociales al introducirse las tensiones sociales y económicas inherentes al sistema capitalista: rompe la coherencia feudal, introduce contratos de mercado por el paternalismo y liga su destino económico al mercado mundial y a los precios mundiales. Un país subdesarrollado es un país dependiente y con economía deformada.

Surge en América Latina lo que ha sido llamado el "modelo desarrollista" que se caracteriza fundamentalmente por:

a) Defensa del Comercio Exterior. Inicialmente el desarrollo de los países de América Latina se produce "hacia el exterior" sobre la base de la exportación de materias primas y la importación de productos manufacturados. Esto produjo claramente la dependencia del comercio exterior. Además de estar sujeto a las variaciones cíclicas del mercado mundial entra en en juego un fuerte deterioro en la relación de los términos del intercambio. Entre 1954 y 1960 los términos del intercambio sufrieron un deterioro del 10 por ciento. Esto significa que en 1960 los países periféricos tuvieron que exportar un 10 por ciento mas para poder importar una misma cantidad anterior (1954).

Como resultado de la situación anterior el modelo desarrollista insistió en la necesidad de una política internacional en defensa de los precios de exportación y de canalización de la ayuda exterior para disminuir la brecha entre ambos grupos de países.

b) Substitución de importaciones.- Directamente relacionado con el punto anterior, el modelo desarrollista contempla la recomendación de un fuerte proceso de sustitución de importaciones que determine un "desarrollo hacia el interior" que libraría a los países subdesarrollados de su dependencia externa

y permitiría un mayor control de su propio destino económico. Otro resultado que se esperaba mediante esta política era una "democratización política" con mayor participación de la clase media y sectores populares.

c) Redistribución de la Renta. A nivel nacional con un sistema tributario mas progresivo y controlado y a nivel sectorial, especialmente, la reforma agraria que permitiría solucionar los famosos "cuellos de botella" o problemas estructurales del desarrollo.

Si uno analiza cuidadosamente las variables integrantes de este modelo y al mismo tiempo sus recomendaciones de política económica, es fácil concluír que está en crisis ya que la dependencia ha aumentado, ha habido un creciente control por parte del capital extranjero de nuestras industrias y la reforma agraria no ha tenido el impulso necesario ya que no ha sido consecuencia de una política deliberada de Cambio Social.

Una economía dependiente es aquella cuyo desarrollo está primordialmente condicionado por el desarrollo de otro país o grupo de países. Esta dependencia se desenvuelve en todos los planos: tecnología comercial, educacional y formación de capitales.

Claramente se hace necesario una revisión profunda del modelo desarrollista con el objeto de asegurar para nuestros países

una vía de desarrollo en defensa de nuestros intereses mas humanista y con clara participación del pueblo organizado.

No va a existir un solo modelo para toda América Latina. Sin embargo conviene mencionar algunos puntos básicos que deberían formar parte fundamental de un nuevo enfoque:

1) Nacionalización de las riquezas básicas
2) Democratización del crédito
3) Participación del pueblo organizado
4) Reforma agraria profunda como parte de un Cambio Social Integral.
5) Integración Regional Efectiva
6) Fuerte redistribución de la renta
   - Tributación
   - Control de precios
   - Aumento del ingreso real
   - Infraestructura social
7) Una participación humana de los obreros en los procesos industriales.
8) Democratización de las instituciones básicas
9) Un claro conocimiento de las posibilidades reales de desarrollo de cada país y la planificación e implementación conducente a explotar al máximo esas posibilidades.

Cómo se produce el Desarrollo Económico en este mundo de intereses propios?

De acuerdo a A. Smith, este proceso tiene su origen fundamental en la División del Trabajo.

La División del Trabajo y Especialización permiten:

a) Un incremento en la destreza de los trabajadores

b) Una reducción del tiempo necesario para producir bienes

c) Aceleración de los cambios tecnológicos

En todo caso, la condicionante básica para que exista División del Trabajo es un proceso congruente de Acumulación de Capital. Es decir, hay aquí implícito, el reconocimiento de que el ahorro es condición necesaria para el Desarrollo. Además del ahorro, A. Smith reconoce a la Extensión del Mercado como otra limitante. El tamaño del mercado debe crecer continuamente - de ahí la importancia de expandir el Comercio Internacional.

Cuando comienza el Desarrollo Económico, este es acumulativo dentro de ciertos límites. Un determinado aumento en el proceso de acumulación de capital conduce a una mayor división del trabajo la cual produce aumento de productividad que a su vez conducen a la obtención de un mayor ingreso nacional. Un mayor ingreso nacional y conjuntamente a una mayor población estructuran un mayor mercado que a su vez produce un mayor ahorro. Todo este

II. TEORIA DEL DESARROLLO

Una teoría del desarrollo intenta explicar las causas y mecanismo de un crecimiento en la productividad del factor trabajo, las repercuciones de ese crecimiento en la organización de la producción y en la distribución y utilización de ese producto social.

Debido a la cuestión tiempo, se estudiará a continuación solamente dos aproximaciones: Smith y Marx.

1. - A. SMITH. Su libro: "Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones" (1776) es uno de los más conocidos de los economistas clásicos. Ardiente defensor del "Laissez-faire", liberalismo llevado a su extremo máximo.

Su pensamiento se desenvuelve dentro del siguiente contexto:

a) Fuerte ataque a la intromisión gubernamental o cualquier acción privada que pueda afectar la libre competencia dentro de una economía.

b) La existencia de un sistema justo prescrito por la naturaleza en que cada hombre busca sus propios intereses libre de la presión del resto de los miembros.

c) La estructura de un mercado perfectamente competitivo -la mano invisible- que determina que al buscar cada miembro de la sociedad sus propios intereses, se consiga un mejor bienestar para todos.

proceso, lleva implícito un fuerte cambio tecnológico que afectan positivamente a la acumulación de capital.

Sin embargo, este proceso llega, de acuerdo a A. Smith, a un estado estacionario. Para llegar a ese estado estacionario hay que ver que pasa con la tasa de utilidades y la tasa de salarios. Al comenzar el Desarrollo la tasa de utilidades es alta debido a que el stock de capital es pequeño en relación a las posibilidadades de expansión. Por este mismo motivo la tasa de salarios es también alta. Sin embargo, a medida que aumenta la acumulación de capital, la tasa de utilidades baja. Llega un momento en que el tamaño del stock de capital existente hace decrecer violentamente la tasa de utilidades. En esta situación la tasa de acumulación de capital decrece (no hay incentivos para acrecentar el stock de capital) y por lo tanto los salarios también caen: hemos llegado al estado estacionario. Cesa el proceso de acumulación de capital y por lo tanto cesa también el Desarrollo Económico.

2. - MARX. Marx es esencialmente el autor de una filosofía de la historia que predice la inevitable caida del capitalismo y el advenimiento del socialismo. La parte económica de su sistema es importante pero debe quedar claro que Marx es mucho mas que un economista. Sociología, Teoría Política,

Historia y Filosofía se encuentran contínuamente entremezclados en su análisis. El contexto general de su análisis es único -- Interpretación materialistica de la historia que intenta explicar las funciones y la causa evolutiva de toda la vida social.

Para Marx, la llave del comportamiento de la humanidad es el Sistema de Producción que en última instancia es una ordenación social particular de la producción. A cada sistema de producción particular corresponde un conjunto apropiado de "relaciones de la producción" que en el fondo no son otra cosa que las relaciones de propiedad. Estas relaciones de propiedad definen la estructura de clases de una sociedad. Una clase social está definida como aquel conjunto de individuos que se encuentran en una posición similar en relación al grado de propiedad de los medios materiales de la producción y en relación al grado de libertad personal que ejerce cada grupo. De acuerdo a Marx, en toda sociedad (excepto en la sociedad socialista sin clases) existe una clase dominante y una clase oprimida.

El sistema de producción y las relaciones de producción crean una superestructura de ideas e instituciones. Una sociedad evoluciona porque las fuerzas materiales de la producción

cambian y la lucha de clases es el mecanismo que efectúa este cambio. Las relaciones de producción se afirman más y paralelamente las fuerzas de producción se desarrollan, con la resultante que la división entre los opresores y los oprimidos se acentúa.

Siguiendo a Marx, la clase oprimida debe ganar al modificarse el sistema de relaciones de propiedad existente ya que intenta el control político y, debido a que esta clase es la base de las fuerzas productivas, su exito eventual está garantizado.

La teoría de la Plusvalía contribuye al marco general en el cual se basa el análisis marxista del desarrollo económico bajo el capitalismo. De acuerdo a este esquema, la esencia del capitalismo la constituye la división de la población en dos clases: la capitalista (que poseen los medios materiales de la producción) y las trabajadoras (que solo poseen su trabajo).

Marx estima que los trabajadores son los únicos medios reales de producción ya que al producir un flujo de bienes mayor que el necesario para mantener la oferta de trabajo y el equipo intacto, resulta un excedente por sobre esas necesidades mínimas de supervivencia de la clase trabajadora mas esos costos

de materias primas y equipo utilizado. A ese excedente Marx denomina Plusvalía. La Plusvalía es el elemento clave del desarrollo Económico ya que ésta va a los capitalistas en forma de utilidades netas, renta e intereses.

El factor trabajo comprado en el mercado y consumido en el proceso de producción produce más que su propio valor. El valor del trabajo es el valor de los medios de subsistencia necesaria para mantener al trabajador.

El proceso mediante el cual se igualan los salarios reales con el valor del trabajo es a través del Ejército de Reserva industrial que presiona constantemente los salarios a un nivel de subsistencia.

Queda claro que de acuerdo a Marx, la naturaleza sin la asistencia humana no transfiere ningun valor al producto --las materias primas y los equipos de capital solo transfieren su propio valor.

El valor del producto total producido en una economía es la suma de tres componentes:

1) Capital constante (C)

2) Capital Variable (V)

3) Plusvalía (S)

De acuerdo a esto, Marx define tres relaciones económicas básicas

a) $\frac{S}{V}$ = Tasa de explotación

La tasa de explotación está dada por la relación existente entre la plusvalía y el capital variable. Este concepto queda claro de la siguiente manera: el tiempo del factor trabajo está dividido en dos partes, a saber, el tiempo que trabaja para sí mismo (para obtener su salario de subsistencia) y el tiempo que trabaja para el capitalista (plusvalía). Si $S/V = 1$, quiere decir que el trabajador utiliza medio tiempo para los capitalistas y medio para su subsistencia.

b) $\frac{S}{C+V}$ = Tasa de utilidad sobre el capital total invertido

c) $\frac{C}{C+V}$ = Composición orgánica del capital (de vital importancia para analizar el proceso de acumulación de capital).

Ahora bien, resulta evidente que la meta de los capitalistas es maximizar la plusvalía, cosa que puede ser lograda, con un nivel de empleo dado, aumentando la tasa de explotación (S/V), a través de:

1. Aumento en las horas de trabajo
2. Una baja en los salarios de subsistencia
3. Aumentar la productividad del factor trabajo (cambios tecnológicos).

En el modelo marxista los mejoramientos tecnológicos ocurren a una tasa muy rápida. También se incrementan los equipos de capital debido a los cambios tecnológicos produciendose de este modo un incremento en el stock de capital global. Está claro que los capitalistas no deben consumir toda la plusvalía. Para aumentar sus utilidades, el capitalista debe acumular capital reinvirtiendo sus utilidades.

De cauerdo a Marx, paralelamente a la progresiva concentración y acumulación de capital comienza la revolución de la clase trabajadora. En el largo-plazo esta concentración del capital va aparejada de una miseria creciente de los trabajadores y de un decrecimiento de la tasa de utilidad.

Los fondos para la acumulación de capital provienen de la plusvalía. Los cambios tecnológicos al aumentar la productividad determinan un aumento de la plusvalía. Al introducir un capitalista una innovación teconológica aumenta su plusvalía. Pero luego le siguen otros capitalistas por el efecto de la competencia baja el precio -- los que no aguantan, fracasan y el proceso de concentración continúa. La tasa de utilidad decrece. Hay desocupación debido a los aumentos de productividad y a los aumentos de población. Se llega a una situación explosiva, inestable en que los propios trabajadores compiten entre ellos para mantener su subsistencia.

Se establece la siguiente identidad:

$$\frac{S}{C+V} = \frac{S}{V} \cdot \frac{V}{C+V} = \frac{S}{V} \cdot \left(1 - \frac{C}{C+V}\right)$$

Marx supone que la tasa de explotación (S/V) permanece constante. Si es así, la tasa de utilidad (S/C+V) decrece mientras aumenta la composición orgánica del capital (C/C+V). Es decir, el proceso de acumulación de capital hace bajar la tasa de utilidad.

Sin embargo, mientras crece C/C+V el capital por persona empleada también crece y el factor trabajo se hace más productivo (una fuerza de trabajo dada entrega un mayor producto). Si se supone, como lo hizo Marx, que S/V es constante el producto se divide entre los capitalistas y trabajadores también en forma constante y los salarios no se mantienen en un nivel de subsistencia sino superior. Ahora bien, si los capitalistas deciden mantener constantes los salarios, la tasa de explotación debe subir y por lo tanto también debe subir la tasa de utilidades. Esta es una crítica importante que se hace al esquema marxista ya que no se puede establecer claramente la necesidad de una tasa de utilidades decreciente.

En todo caso y siguiendo a Marx, al decrecer la tasa de utilidades con una creciente concentración del capital y niveles de vida de los trabajadores bajo o cercano a la subsistencia, se produce el advenimiento de la revolución socialista y el quiebre del esquema capitalista. Tal es la Teoría de Desarrollo Capitalista elaborada por Marx.

ESTRUCTURAS AGRARIAS

CARACTERISTICAS Y FORMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS LATIFUNDISTAS EN AMERICA LATINA

Conferencia del doctor
ANTONIO GARCIA

Versión preliminar de la Conferencia ofrecida a los participantes de los Cursos Interamericanos de Planificación de la Reforma Agraria y Extensión y Crédito. - Bogotá, Colombia - Abril de 1971

IICA - CIRA

CARACTERIZACION Y FORMAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS LATIFUNDISTAS EN AMERICA LATINA

Antonio García

La conferencia de hoy versa acerca de la Caracterización y Formas de Funcionamiento de las Estructuras Latifundistas en América Latina, de manera que podamos definir un marco, para enfrentarlo a la problemática de las reformas agrarias en América Latina como elemento de instrumentación de una estrategia de cambio estructural.

Los problemas que hoy vamos a formular son éstos:

Primero: La estructura agraria, la crisis de desajuste de esa estructura no puede comprenderse aisladamente con un criterio fisiocrático, sino que es necesario relacionarlo con los problemas estructurales del atraso o el subdesarrollo de la América Latina. De ahí, que la primera cuestión que debemos precisar es qué entendemos por subdesarrollo o atraso en América Latina para poder definir los alcances de los cambios estructurales y eludir la política tradicional de enfocar la Reforma Agraria como un proceso exclusivo de cambio en el sector agropecuario.

La segunda cuestión que nos vamos a plantear es en qué consiste, cuáles son las expresiones, seguramente ya muy analizadas científicamente, por ustedes, en qué consiste la incapacidad radical de la estructura agraria tradicional y modernizada, para dar respuesta a las exigencias del desarrollo económico y social de la América Latina, ya que la cuestión fundamental en este análisis de la estructura agraria trata de definir su incapacidad radical frente a las exigencias de la industrialización y el desarrollo.

En tercer lugar, nos importa la caracterización histórica no prácticamente conceptuada, sino partiendo de los proceso reales e históricos de la América Latina, de las estructuras latifundistas para entrar a definir sus formas de funcionamiento, y finalmente la definición de aquéllos modelos históricos de estructuras latifundistas, ya que estos elementos

nos van a suministrar las bases de los soportes teóricos, para entrar a examinar las diferentes políticas de reforma agraria en cuanto deben dar respuesta a esta problemática de los desajustes y crisis de la estructura agraria de tipo tradional.

Empecemos entonces por enfrentarnos a la cuestión previa de en qué consiste el subdesarrollo, ya que de la manera que formulemos o realicemos el diagnóstico del atraso o del subdesarrollo depende nuestra concepción convencional o concepción estructural y estratégica, y desde luego también nuestra localización o definición de la verdadera naturaleza de la reforma agraria frente a esta problemática de cambio estructural. En general, podríamos decir que en la teoría económica que circula en la América Latina y en los países atrasados del mundo están confrontándose dos grandes concepciones acerca de subdesarrollo y del desarrollo.

Una es una concepción puramente convencional y formalista, que entiende el subdesarrollo como una estación de tránsito, por la que todos los países han de atravesar en ciertas circunstancias históricas, presuponiendo el que todo país pasa por una etapa de desarrollo y luego, necesariamente, llega a un ciclo de desarrollo.

En muchos sectores de la universidad latinoamericana o de las clases dominantes en América Latina puramente mecanicista, formalista y que parte de una concepción enteramente cuantitativa del desarrollo. La segunda es una noción estructural, parte de que el subdesarrollo o el atraso no es simplemente un estadio, una vía de tránsito, sino que es un estado que se relaciona con la existencia y funcionamiento de unas ciertas estructuras de dominación y dependencia que le impiden desarrollarse. En consecuencia, la problemática y el enfoque del desarrollo varía de acuerdo con la adopción de cualquiera de estas concepciones teóricas. La concepción convencional del subdesarrollo parte de un supuesto, que creo vale la pena precisar, ustedes podrán encontrarlo en una de las copias mimeografiadas que van a repartir que se llama "El diagnóstico del atraso", luego también van a repartir la "Introducción a la Teoría del Atraso", que forma parte de un libro mío editado el año pasado en Buenos Aires, que se llama "La Estructura del Atraso en América Latina" y que

precisamente intenta definr o enunciar una teoría estructural del atraso.

Decía, que el punto de partida de estas concepciones que han encontrado desde luego, expresión y acogida en los grandes economistas de países desarrollado y neocapitalistas, como los Estados Unidos o como Inglaterra y otros países de la Europa Occidental, pero particularmente me refiero al economista Rostow por la influencia ideológica más que teórica, por la influencia ideológica que tiene sobre la política exterior de los Estados Unidos y sobre las políticas y líneas ideológicas de los gobiernos y clases dominantes de la América Latina. El punto de partida o la base de sustentación de esa concepción de Rostow acerca de las etapas de crecimiento y la naturaleza del subdesarrolo, el supuesto de que el subdesarrollo es un efecto de una carencia absoluta de recursos, de recursos de capital o de ahorro, de tecnología, de capacidad empresaria, inclusive de recrusos físicos.

Parte entonces de este supuesto, sobre el que quiero hacer recaer el enfoque de nuestro análisis, ya que el problema tal como se plantea en América Latina no es carencia absoluta de recursos, ya que existe abundancia de recursos físicos que apenas se usan en la explotación agropecuaria en una proporción del diez o del quince por ciento. No es carencia absoluta de recursos de ahorro ya que la mayor proporción de los ahorros internos se orientan hacia objetivos especulativos, hacia el aparato de circulación y no hacia la inversión productiva o hacia la transformación de la estructura de producción de la América Latina.

La América Latina se está transformando en las últimas décadas en exportadora neta de ahorro interno a la gran nación metropolitana en la forma de depósitos bancarios o en la forma de adquisición de titulos de deuda pública del Gobierno de los Estados Unidos trasnformándose las clases dominantes latinoamericanas en acreedoras del Gobiemo del país capitalista más grande del mundo. Esto quiere decir, que el problema no es de carencia absoluta de recursos; cuando hablamos también de carencia de capacidad empresaria nos encontramos con el hecho de que lo que ocurre es que el bajo nivel cultural, ideológico y de capacidad empresaria de las poblaciones latinoamericanas son el efecto de una estructura colonial

que impide el acceso a esas estructuras superiores o inferiores de cultura a las clases más pobres de la sociedad latinoamericana; quiere decir, que el problema no es de carencia absoluta de recursos sino de incapacidad, dada unas estructuras sociales, políticas, culturales y económicas existentes, e incapacidad de pleno y racional uso de esos recursos y de una enérgica movilización del esfuerzo interno o sea, el problema se origina en la estructura o más exactamente en las estructuras ya que existe no solo una correlación sino una interrelación entre las estructuras internas y aquéllas que corresponden al sistema de relaciones, no digamos tanto con el sistema internacional de mercado, como con las estructuras correspondientes a la economía metropolitana. Estas estructuras existentes en toda la América Latina en el sector español o en el sector portugués, es decir, que corresponde a un proceso de colonización de tipo ibérico, se conformaron no de acuerdo con las exigencias de desarrollo de los países latinoamericanos, sino de acuerdo con las exigencias estructurales de la economía metropolitana.

Lo mismo ocurrió en el siglo XIX en relación con la economía metropolitana centrada en los Estados Unidos . Nos encontramos con una serie elaborada de estructuras que van de fuera hacia adentro y que se expresan en dos conceptos o fenómenos de carácter fundamental en toda la nueva ciencia social de la América Latina. Los conceptos de la dependencia externa y la dominación interna. Entramos entonces ya en esta estricta neta-diferenciación entre elconcepto de subdesarrollo como una noción puramente formal y convencional, que parte del supuesto de que la cuestión estriba o reside en carencia absoluta de recursos y que en consecuencia los países atrasados o subdesarrollados llegarán por una acción mecánica del tiempo a ser desarrollados, y que además para poder acortar los períodos de desarrollo será necesario apelar a los grandes depósitos de recursos tecnológicos financieros en el mundo, como son las grandes naciones industriales que operan como centros metropolitanos.

Dentro de este esquema, la participaciónde las grandes potencias industriales como centros metropolitanos, resulta una de las condiciones necesarias para que los países atrasados aspiren a acortar los períodos de su desarrollo. Esta es una formulación que elude la cuestión central, la cuestión de que es una falasia considerar en América Latina que puede existir alguna posibilidad de desarrollo sin cambios estructurales. Y es ahí tambien donde vamos a situar el problema de la Reforma Agraria, de los tipos de reforma agraria que existen en América Latina y que en definitiva calificamos críticamente de acuerdo a esta cuestion esencial: Sirven para modificar o sirven para presurar la estructura tradicional y modernizadora de la tierra. Esta concepción formalista del desarrollo tiene estas características que voy a describir muy rápidamente y solo en razón de la importancia conceptual que tienen en nuestro análisis de hoy. son concepciones fragmentarias porque entienden la sociedad como una suma de compartimentos estancos que funcionan cada uno aisladamente como compartimentos económicos, sociales, políticos, culturales. Ven entonces el problema del desarrollo, del subdesarrollo, preferentemente en términos de crecimiento económico, de ahí que Rostow, por ejemplo, y todos los economistas latinoamericanos alienados a esta concepción ideológica norteamericana exportada a la América Latina; de ahí que el tipo de indicadores que emplee sean casi exclusivamente indicadores económicos en ingreso real o el producto por habitante.

En segundo lugar son concepciones puramente mecanistas. Por qué son mecanicistas?. Son mecanicistas porque parten del supuesto de que el desarrollo es un efecto mecánico de una serie de operaciones inducidas, de innovaciones tecnológicas o de manipulación de la ecuación ahorro-inversión, elevamos la tasa de ahorro, luego podemos elevar la tasa de inversión, elevando la tasa de inversión elevamos los niveles de productividad y ya los países al nivel histórico de lo que Rostow llama el despegue y pueden clasificarse en ese elenco privilegiado de los países desarrollados.

Esto hasta ahora no existe en el mundo, no hay un solo país de la América Latina, ni de Asia, ni de Africa, que se halle desarrollado aplicando estos manuales tecnocráticos de desarrollo exportados en el siglo pasado por Inglaterra o ahora por los Estados Unidos.

La concepción de Rostow, particularmente expresada en un libro singular, de una poderosa estructura que se llama "Las Etapas del Crecimiento", es a mi juicio, una concepción neopositivista, o sea, en cierta manera se inspira en la filosofía contiana del diecinueve, en cuanto tiene del desarrollo una concepción puramente lineal. El desarrollo consiste en que los pueblos recorriendo un proceso lineal, van ascendiendo de una manera constante o una serie de etapas ascensionales, así que todos los países aún los más atrasados del Asia y Africa, habrá un punto en que lleguen a ser desarrollados. Así se elude entonces el problema vertebral de que los países atrasados no pueden ser desarrollados sino en la medida en que se movilicen y en que transformen las estructuras que impiden su desarrollo.

Decía que, brevemente, podríamos sintetizar toda la concepción teórica-ideológica de Rostow en una definición de tres períodos. Un período de acumulación, de acumulación no solo en el sentido de ahorro sino acumulación de tecnología, que establece las condiciones de lo que se llama el despegue; segundo, el ciclo del despegue, que se caracteriza por la realización de unos cambios radicales en la tecnología y en la capacidad de producción y que determinan un proceso de automatismo en el desarrollo; en esta etapa se registran unos altos y sostenidos niveles de ingreso real por habitante.

Tenemos finalmente el período en que el crecimiento se hace normal, automático y autosostenido. Estas son a grandes rasgos las síntesis de la concepción histórica de Rostow.

Partiendo de los indicadores que han ido acuñándose en la América Latina, particularmente en el ingreso real por habitante, hace unos años los países latinoamericanos con ingreso real por habitante más alto, eran aquéllos que tenían una capacidad exportadora mayor por habitante, como Venezuela, dependiente del petróleo en manos de compañías extranjeras y Cuba dependiente de las grandes corporaciones norteamericanas exportadoras de azúcar o explotadoras de las llamas, un poco eufemísticamente en América Latina, industrias turísticas.

Los países con mayor ingreso real por habitante eran Cuba y Venezuela y en cambio ya aparecían como de un nivel más alto, es decir, ya en trance de clasificarse como naciones de desarrollo autosostenido más alto que países que evidentemente han sufrido una profunda transformación cultural, institucional y económica como Argentina, Uruguay o Chile.

De otra parte, esta concepción de susbdesarrollo es una concepción fundamentalmente dicotómica en cuanto separa de una manera profunda y arbitraria, la problemática del desarrollo de funcionamiento de las estructuras existentes, estructuras que desde el punto de vista de este enfoque hemos clasificado a grandes rasgos como estructuras de dominación y dependencia; dominación en lo que hace a las formas de operación sobre la vida social interna y dependencia en lo que hace al sistema de relaciones con la economía metropolitana.

Partiendo del supuesto histórico de que la América Latina, aún los países de mayor rango en lo que hace al crecimiento y a la modernización como Argentina, la América Latina está confundiendo las relaciones con la nación metropolitana con las relaciones con el sistema de mercado mundial. Así cuando habla de exportaciones al mercado mundial no sabe que, fundamentalmente, son exportaciones a naciones metropolitanas, o sea, que es un sistema que opera dentro de los restringidos nanales de una economía de dependencia.

Podemos examinar este problema ya que parte de un círculo vicioso que en resumidas cuentas nos enuncia el nudo del problema. Ese círculo vicioso consiste en que somos atrasados porque somos dependientes y somos dependientes porque somos atrasados.

Tenemos entonces que ver y definir cuáles son esas relaciones entre esos que se toman como expresiones del desarrollo o del atraso, cuáles son sus relaciones con los factores estructurados de la sociedad latinoamericana.

La América Latina no se desarrolla de acuerdo a los manuales tecnocráticos, aun los cepalinos, que se quedaron atrás hace más o menos diez años, atrás, del proceso real histórico que vive la América Latina. La América Latina está muy atrasada porque sus tasas de ahorro son muy bajas. Entramos entonces a dilucidar el problema de que por qué son bajas las tasas de ahorro. Desde el punto de vista formalista y convencional se dirá que son bajas, simplemente, porque los países atrasados en este etapa de su crecimiento tienen necesariamente una bajas tasas de ahorro. Si examinamos la estructura de la sociedad latinoamericana encontramos que es una respuesta totalmente equivocada, porque son bajas las tasas de ahorro en razón de que la mayor proporción del ingreso nacional va a manos de un elenco de clases dominantes, y que esas clases dominantes utilizan esa elevada proporción del ingreso nacional no en el financiamiento de las opperaciones productivas o en el financiamiento del desarrollo, sino fundamentalmente en el financiamiento de sus consumos suntuarios. Aquí encontramos ya un problema estructurado en razón de la estructura de la sociedad latinoamericana, profundamente estratificada y polarizada en donde encontramos las raíces de las bajas tasas de ahorro, o sea que no se podrá modificar sustancialmente el nivel de la tasa de ahorro o el ritmo de acumulación de ahorro y capital en América Latina sino modificando el tipo de estructura social que determina un inequitativo y arbitrario régimen de distribución de los ingresos entre una minoría que mantiene unas viejas ideologías señoriales y que concentra la mayor proporción del ingreso y unas grandes mayorías trabajadoras que apenas participan en una mínima proporción del ingreso latinoamericano. Es obvio, que el problema no solo radica aquí, porque si profundizamos aun más en la razón de ser de las bajas tasas de ahorro, encontramos que la América Latina en sus relaciones de intercambio está adoptando un régimen que se caracteriza por canjear bienes primarios de muy bajo nivel de valor por bienes de capital y semimanufacturas de una elevada densidad de valor; es todavía el sistema colonialista de relaciones de intercambio. Cambianos cosas de muy bajo e inestable valor por cosas de una elevada concentración de valor.

Obviamente, esta estructura de relaciones de intercambio determina un proceso de constante deterioro o desequilibrio de este régimen de las relaciones de intercambio. Siempre tendremos, habitualmente no excepcionalmente, un déficit en esta estructura de estas relaciones coloniales de intercambio, ya que América Latina continúa siendo, pese a los procesos de industrialización la exportadora de bienes primarios e importadora de bienes de capital y semimanufacturas de un elevadísimo valor. Una segunda razón es que la América Latina es importadora de capital, pero cuando los egresos de capital no se realizan solo en términos de pagos de amortización, sino que además conllevan pagos de intereses y pagos por regalías, siendo que la América Latina en sus industrias básicas está dependiendo de importaciones de tecnologías pasadas y resguardadas en un blindado sistema de patentes y marcas. Quiere decir entonces que la balanza de capital, también en la América Latina es deficitaria porque tiene que exportar más recursos de capital de los que importa. En tercer lugar importa servicios, aun aquéllos que son sustituíbles por ejemplo, servicios de transporte o particularmente servicios de seguro y de banca.

La banca extranjera opera en América Latina no con capitales fundamentalmente importados sino con recursos de ahorro interno, con los depósitos que efectúa el público y con los préstamos y descuentos que realiza el Banco Central. Es decir, la banca extranjera opera con recursos internos, pero exporta ganancia, intereses, pago de servicios, como si se tratara de una cuantiosa importación de capital. Esta es la razón de que en el Pacto Subregional Andino se haya establecido la política de ir eliminando estas formas de acción de la inversión privada extranjera. Pero no solamente esta situación nos explica la baja tasa de ahorro, sino también el hecho de que los grupos dominantes económica y políticamente en América Latina son exportadores netos de capital.

Hace diez años se calculaba por el propio Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Felipe Herrera, en más de diez mil millones de dólares la masa de depósitos latinoamericanos en bancos de los Estados Unidos, de Suiza, de Inglaterra, en busca de seguridad política.

Esto quiere decir que la América Latina es exportadora neta de recursos técnicos de alto valor como ocurre con la elite científico-técnica que exporta en gran escala la América Latina a los Estados Unidos como una contribución casi gratuíta a la opulencia de la gran nacion - metropolitana.

Este análisis nos revela que el caso de las tasas de ahorro es un problema que tiene un origen estructural, en - las estructuras de la dependencia externa o en las estructuras de la dominanción interna. Lo mismo ocurre con otro tipo de fenómeno, como por ejemplo, el del elevado desempleo de recursos físicos. Es evidente que la mayor proporción de recursos físicos de tierra, agua y bosque en América Latina están sometidos a un régimen de dilapidación masiva y sistemática. No se emplean o subemplean, ya que en una elevadísma proporción, las llamadas tierras agrícolas todavía están conformadas por praderas naturales y la pradera natural no es en definitiva sino una forma de desocupación disfrazada de la tierra. Si explicamos este fenómeno en términos convencionales se dirá entonces que ese subempleo o desempleo de recursos es nada más que una razón que expresa las formas de comportamiento de los sectores propietarios de esos recursos o que es el efecto del tipo de actividad agropecuaria a que se dedican esos re - cursos físicos, tecnológicos o financieros. Si examinamos a fondo el problema nos encontramos que las formas de comportamiento no son una explicación, la forma de comportamiento no hace sino replantear el problema ya que la forma de comportamiento de las clases terratenientes se de - terminan por razones estructuradas.

De ahí que siguiendo en este tipo de análisis nos encon - tramos con que el subdesarrollo o atraso no es simplemente el resultado de un estadio, de una situación transito - ria, sino que es el efecto o la consecuencia del funcionamiento de unas estructuras eslabonadas y conjuntas de dominación y dependencia. Así podemos ya establecer una jerarquización o más exactamente, una clasificación entre esas dos concepciones que he venido enunciando. La concepción convencional y formalista del subdesarrollo y la concepción estructural que, no simplemente por razones semánticas sino profundamente conceptuales, que he llamado del

atraso, en cuanto he hecho radicar esta concepción del atraso en el funcionamiento de unas estructuras de dominación y dependencia que impiden el desarrollo y que en consecuencia nos plantean el problema de que desarrollo no es simplemente movilización o manipulación de una ecuación ahorro-inversión, con el objeto de elevar tasas de ahorro, tasas de inversión y correlativamente niveles de productividad, sino que es primero una estrategia de cambios estructurales, para en segundo término llegar a la capacidad de plena, racional y sistemática utilización de los recursos disponibles, recursos físicos, humanos, culturales, tecnológicos y financieros y fundamentando esta estrategia en la movilización del esfuerzo interno.

Solo la movilización del esfuerzo puede hacer posible enfrentamiento a la problemática del desarrollo. No hay hasta ahora en el mundo un solo país que se haya desarrollado no solo como efecto de la aplicación de los manuales tecnocráticos que exportan los grandes países metropolitanos, no hay un país que se haya desarrollado como efecto de la ayuda extranjera y de la acción de las grandes naciones metropolitanas.

El problema del desarrollo es de nuestra propia responsabidad en la movilización plena y enérgica del esfuerzo interno. Supone desde luego, priviamente, un cambio estructural y el cambio estructural presupone en el orden social y político, un relevo, una modificación, en el sistema de poder y en las clases que actualmente operan como elementos controladores del poder del estado. De acuerdo con estas concepciones vemos que es una falacia considerar que el desarrollo sea una noción en sí, parte de una política convencional ya que es el resultado global de una amplísima operación estratégica de cambios estructurables y que conlleva en última instancia la plena movilización del esfuerzo interno.

Esta es la experiencia histórica de los grandes países industriales, de los Estados Unidos, de la Unión Soviética o de la China Popular. Esos países se han desarrollado en razón de la capacidad de movilización plena y de su esfuerzo interno. La ayuda externa ha sido solo una cuestión secundaria y de tipo casi marginado. En el caso por ejemplo, de la Unión Soviética, la ayuda externa fue un factor que no contó en el proceso de industrialización y desarrollo.

Actualmente estamos juzgando las grandes ideologías capitalistas, socialistas, comunistas, no con lo que son en si, no tiene objeto ahora entrar a un exámen puramente metafísico de las ideologías, sino en razón de su praxis histórica, o sea, del para qué sirvieron esas ideologías como elementos de motivación de unas estrategias de desarrollo nacional.

De acuerdo con estas formulaciones, en conclusión, diríamos que el problema del desarrollo exige la definición de una ideología nacional de desarrollo por unas nuevas clases sociales y que definan un objetivo estratégico que obviamente no puede ser el de perpetuar la actual situación de la América Latina, sino el de crear una nueva sociedad latinoamericana. En definitiva, los pueblos se han movido, llámense China Popular, Unión Soviética, Estados Unidos o Israel, por la imagen de la tierra prometida.

Casi no nos importa, no nos importa esencialmente, el que exista o no la tierra prometida. Lo que nos importa es lo que los hombres hacen por acercarse a élla. Quiere decir, que la estrategia de cambio estructural que es la condición para que la América Latina se desarrolle, no solo es un cambio en la estructura agraria, y de ahí el error de las reformas agrarias, que llamo de tipo marginal o convencional, que plantean el problema de la reforma agraria como un cambio exclusivo en el sector agropecuario, con una simple modificación en la estructura de la economía de la tierra, sino que forma parte de un proceso global de cambios estructurales. Cambios en la estructura de la sociedad y de las relaciones sociales, cambio en la estructura del estado en su composición, en su arquitectura y organización político-administrativa, cambio en la estructura de poder, cambio en la organización del mercado, en la organización de la economía para definir nuevos esquemas de desarrollo, de desarrollo de la industrialización que hoy es un tipo de industrialización dependiente de realización de la revolución industrial y la realización de la revolución agrícola.

Pero revolución agrícola no puede haber, no ha habido hasta ahora en América Latina, ni en el mundo sin reforma agraria estructural. Son los dos elementos claves que ahora estamos examinando: el de reforma agraria estructural y como condición de la revolución agrícola. Cambios en la estructura del comercio exterior, el sistema de relaciones con el mundo exterior con una composición tripartita, sector capitalista, sector socialista, sector de los países del tercer mundo y cambio también en las formas de las economías de servicio o en las relaciones de una sociedad.

En esto consistirá entonces, en esas distintas esferas de la organización social, de la estructura política, de la economía o de la cultura, el proceso de cambios estructurales necesarios para la aplicación de una estrategia de desarrollo.

En estos términos me parece que ya podríamos entrar a enfrentarnos a la cuestión clave de qué es la estructura latinoamericana. Quiero agregar dos palabras y es la explicación de porqué la América Latina no ha podido formularse estos problemas que se relacionan tan clara y objetivamente con la vida, por qué no tiene conciencia de su dependencia, porque uno de los grandes problemas de los que no saben, consiste en que no saben.

El problema de alienación latinoamericana, su inteligencia científico-social desde el siglo XIX, alienación a los esquemas ideológicos ingleses de toda la economía clásica inglesa que no era sino el trasunto de la organización económica inglesa orientada en el sentido de dominación de las naciones atrasadas incluyendo las latinoamericanas.

Toda esta alienación le ha impedido a la América Latina pensar acerca de sí mismo. Pero ahora con los cambios operados al nivel de la sociedad mundial o con las presiones de las nuevas fuerzas sociales en la América Latina, que observamos un despertar de la inteligencia científico-social de la América Latina. Es esta la razón de que ahora la nueva inteligencia científico-social está empezando a adoptar una posición reflexiva y crítica sobre la historia y el porvenir de la América Latina.

Es por esto que nos encontramos a grandes valores latinoamericanos como Celso Furtado, Dos Santos, Cardozo, o el propio Prebich, o Aníbal Pinto, Oswaldo Zunquel, una serie de grandes valores latinoamericanos, economistas, sociólogos, antropólogos, científicos, políticos que están cometiendo la gran tarea de redescubrimiento de la América Latina. Frente a quienes todavía funcionan como las grandes vacas sagradas en ciertos sectores oficiales de las universidades o del pensamiento gubernamental de la América Latina, como por ejemplo, Rostow o Lewis, o Kusnetz o Viner, los grandes valores, indiscutiblemente, lo grandes valores de la economía, de la teoría económica, de los grandes países desarrollados.

Acometemos entónces nuestro problema, en qué consiste la incapacidad, que he llamado estrictamente, no un abuso del lenguaje, incapacidad radical de la moderna o tradicional estructura agraria latifundista-minifundista de América Latina. Y cuando hablo de la estructura agraria latifundista siempre agrego minifundista, porque son, como lo hemos de ver en nuestro análisis, elmentos que funcionan de manera indisoluble.

La razón de la incapacidad radical de esta estructura consiste en términos de síntesis, en su incapacidad de dar una adecuada y positiva respuesta a las exigencias del desarrollo.

Qué desarrollo? El desarrollo en los términos en que hemos venido formulándolo, o sea desarrollo que supone esa plena capacidad de utilización de los recursos internos disponibles, de recursos físicos, de tecnología, humanos, de capital y de plena y enérgica movilización del esfuerzo íntegro.

Desarrollo económico y desde luego desarrollo social, ya que existe también una integración de estas funciones; no se concibe ni aun dentro del esquema del desarrollo capitalista, un desarrollo simplemente económico. Ese es el más grave error de las clases dominantes latinoamericanas que tienen aún una visión plena de la historia; plana por lo que es carente de perspectiva.

No es posible un desarrollo económico sin un desarrollo social, bastaría hacer la simple consideración de que la industria produce dentro de un esquema de producción en gran escala y de que eso exige un profundo mercado interior y de que no hay mercado interior sin una enérgica redistribución social de los ingresos, ya que con campesinos latinoamericanos en los términos de 75 millones, de acuerdo a estimaciones recientes de la FAO que tienen ingresos anuales o disponibilidades de 15 dólares por habitante para comprar manufacturas y pagar servicios, no puede haber mercado integrado y profundo en ningún país de la América Latina.

Existe un concepto que ustedes podrán econtrar explicado en mi libro "Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina", editado hace unos tres años en Santiago de Chile, que puede resumirnos esta serie o repertorio de problemas.

Es el concepto de la presión nacional sobre la tierra. Superando las concepciones más o menos convencionales que solamente nos hablan, sobre todo en economía agrícola, de presión campesina sobre la tierra. La presión campesina sobre la tierra no es sino una parte del problema, lo que nos importa es relacionar los distintos factores que operan, que concurren en una sociedad nacional para integrarlos a una teoría que nos explique esta inadecuación de la estructura agraria latifundista-minifundista.

Ese concepto es la presión nacional sobre la tierra. Qué incluye este concepto. Incluye una serie de factores, de los factores reales que operan en la sociedad latinoamericana; el crecimiento explosivo de la población, el proceso de urbanización acelerada que modifica la imagen física de la América Latina, la concentración poblacional en grandes ciudades metropolitanas, la presión de la industrialización a través de una manufactura que demanda materias primas, la presión del Estado que requiere ingresos para financiar operaciones de desarrollo.

Incluye también la exigencia de moneda extranjera obtenida por la vía o el mecanismo de la exportaciones.

Es esta suma de elementos, la que integrados nos pueden llevar al concepto de presión nacional sobre la tierra.

Rápidamente examinemos cada uno de los factores. Primero frente al crecimiento explosivo de la población, que ha pasado de coeficientes de 1.5, del 2 por ciento a coeficientes del 3.5 por ciento anual.

En 1980, dentro de nueve años, la América Latina tendrá 360 millones de habitantes, o sea le plantea el problema de 110 millones adicionales de personas que debe alimentar, alojar, educar, vestir, etc. Y a fin de siglo serán 650 millones de personas.

Cuando decimos a fin de siglo, la vemos un poco como una imagen a través de la bruma de los tiempo y no dentro de 30 años. Dentro de 30 años América Latina será una gran potencia demográfica del mundo o un continente de hambre.

El problema se plantea en el sentido de cómo es que se debe estudiar la cuestión. Deben cambiarse las estructuras de la población para no tocar las otras estructuras. O deben cambiarse las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas para ponerlas al servicio del desarrollo de la población?

El problema es que esta estructura, tal como existe, no puede dar respuesta alguna a las exigencias de este crecimiento demográfico acelerado y cuyo origen se encuentra en el hecho simple de que ha cambiado la estructura cuantitativa y cualitativa de la población latinoamericana sin haber cambiado las otras estructuras. Esa es, en última instancia, la raiz del llamado problema de la explosión demográfica y que ha dado origen a la propagación y florecimiento de todas las nuevas tendencias neomalthusianas que nos exportan no solo desde los Estados Unidos sino aun desde el Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento.

La segunda cuestión, es que se ha operado un cambio cualitativo muy profundo ya que la mayor proporción de la población latinoamericana se encuentra ahora vinculada a procesos de urbanización.

Y particularmente procesos no solamente que conllevan una radicación de la población en ciudad, sino una concentra - ción aluvional en grandes ciudades metropolitanas.

Yo creo que la síntesis del concepto está en la expresión "concentración aluvional", porque es concentración anárquica que desborda todas las estructuras ocupacionales de las ciudades metropolitanas. Así que las ciudades metropolitanas llámense Buenos Aires, Lima, Gran Santiago e inclusive México, Distrito Federal, se caracterizan porque son ciudades con grandes cinturones de población marginal y una población ocupada preferentemente en economía de carácter - terciario y en una buena parte máquinas. Nos encontramos - también con unas ciudades, las grandes ciudades industria - les colombianas, Bogotá, Calí, Medellín, que crecen a tasas inusitadas del 6 o del 7% anual.

Claro que en el caso de Colombia ese proceso ha estado olvidado, ese proceso de la migración torrencial campo-ciudad, no solo obedece a la constitución de la ciudad como un foco de atracción o un polo de crecimiento por la presencia de la industria manufacturera y de los servicios, sino además por la gravitación de fenómenos como el de la violencia política.

El tercer factor es el de las presiones de industrialización, ya que en un 50% las materias primas que demanda la industria manufacturera son de origen agropecuario y aun cuando la América Latina afronta, un problema de estancamiento de su desarrollo industrial, la industria manufacturera está creciendo todavía a tasas del 4, del 5 o del 6% anual, con excepción de los países que han efectuado cambios estructurales, pese a que todavía afronten una diversidad muy compleja de problemas, como en el caso de México.

México tiene una industrialización impetuosa, con unas tasas muy elevadas de crecimiento y que además se caracteriza por lo que es un rítmo que en las últimas décadas ha - sido sin interrumpir.

La razón se encuentra,en el hecho simple, de que fué un país que inició un proceso revolucionario de cambios estructurales a partir de 1910.

El cuarto factor es la exigencia de una profundización e integración del mercado interno ya que la industria manufacturera se caracteriza por la producción en gran escala y exige entonces un tipo de consumo de masas.

No puede haber consumo de masas sin masas que tengan ingresos y capacidad de compra de manufacturas. He advertido el hecho dramático, no con un patetismo literario sino con un patetismo que se deriva de la naturaleza misma de los hechos históricos de que la estimación reciente de la FAO en un estudio hecho por los economistas Mitchel y Chatán, chileno el último, el cálculo de que 75 millones de campesinos latinoamericanos solo disponen anualmente de 15 dólares por habitante para la adquisición de manufacturas nos expresa una de las razones de la estancación del proceso industrial. Y nos expresa también porque las burguesías latinoamericanas han pensado resolver la problemática de la falta de integración y profundidad del mercado interno, el de Colombia, Perú o el de Chile, no por la vía de los cambios estructurales que han tomado países como México o como Bolivia o como Cuba o como Chile, sino por la vía de un concepto de la integración latinoamericana, pensando que por la vía de la exportación van a resolver los problemas de la carencia de mercados internos.

El quinto problema es el de la incapacidad de participar en el financiamiento del Estado, es decir, en la transferencia de ingresos o recursos al presupuesto público, suponiento, claro que es una suposición que responde casi a un romanticismo político, que el actual Estado en America Latina, el que corresponde a las ideología y a las estructuras de poder de las clases dominantes es un Estado realmente interesado y capaz de realizar una estrategia de desarrollo.

El hecho de que la estructura tradicienal o modernizada, latifundista-minifundista no contribuye casi al financiamiento del Estado. En países como el nuestro donde el sector agropecuario contribuye más o menos con el 32 o el 33% en la formación del producto bruto a costo de factores, participa con menos del 4% en los ingresos tributarios del Estado.

Y ésto que hablamos de Colombia lo podemos repetir en el caso de Ecuador, del Perú y aún de países con una organización modernizada en la estructura de sus finanzas públicas como Chile.

El sexto factor es, el comportamiento del sector agropecuario en cuanto expresa esta naturaleza estructural. El producto bruto por habitante no ha pasado en el período 1960-65, del 1.7%por habitante, cuando la Carta de Punta del Este había fijado como meta para los países latinoamericanos y dentro de esa concepción tan convencional de reforma agraria, la meta de un crecimiento del producto agropecuario del 2.5 % por habitante.

Es importante también que nos demos cuenta por la vía de la comparación de las relaciones de lo que ocurre en el crecimiento del producto agrppecuario por habitante en el campo de los países industriales y de los países atrasados. En el campo de los países desarrollados el crecimiento del producto agropecuario por habitante es el promedio en el período que va de 1960 a 1968 del 3.7%. Y en el conjunto de los países atrasados es apenas del 2.5%. Este fenómeno que enuncio con un comentario tangencial que es el de que los países atrasados no solo afrontan el riesgo de seguir siendo atrasados sino que están afrontando un riesgo mucho peor, el de que tienden a ser cada vez más atrasados.

De otra parte observamos esta incapacidad, esta reticencia o rigidez de la estructura latifundista-minifundista latinoamericana en los niveles de productividad. En las décadas de los años 40 o 50 que fue tan importante por el impacto de la postguerra y la demanda excepcional de productos agropecuarios, la tasa de crecimiento, de incremento de la productividad fue de 0.7 % anual en los 24 productos básicos de la América Latina. Ni el uno por ciento anual. Lo que quiere decir que, el crecimiento del producto agrícola en América Latina se deba más a la expansión de la frontera agrícola que a los incrementos de la productividad, o sea que, su forma de crecimiento ha sido puramente lineal, se fundamenta en la expansión de las áreas sembradas y en una mínima escala en un sentido vertical que supone una explotación más intensiva de la tierra mediante una mejor y mayor inversión de capital o de una mejor inversión del trabajo.

Solamente México, dentro de este período tuvo una tasa de incremento de la productividad del nivel del 2% anual.

Debe advertirse que una característica de los países atrasados consiste en que sus tasas de incremento de la productividad agrícola son muy inferiores al ascenso de la productividad industrial aun dentro del esquema de la industrialización dependiente.

Y digo, industrialización dependiente, en cuanto las nuevas formas de la dependencia consisten en el control extrajero o específicamente norteamericano por la vía de las corporaciones y conglomerados de las industrias básicas, la estructura de financiamiento particularmente de la banca y la estructura o los puntos neurálgicos del comercio exterior.

Una característica de los países industriales, y ha sido examinado muy prolijamente el fenómeno particularmente por economistas como Simón Kudsnes, consiste en que, en razón de la segunda postguerra mundial se efectúo la revolución agrícola, que consistía en la aplicación de los principios nacionales de revolución industrial al sector agrcpecuario las tasas de incremento de la productividad agrícola son superiores a las tasas de incremento de la productividad en el sector industrial, o sea que en la América Latina ocurre exactamente a la inversa de como está ocurriendo en los países desarrollados porque, en los países desarrollados, particularmente los Estados Unidos, después de la última guerra mundial se efectuo ese tremendo fenómeno, tremendo desde el punto de vista de la América Latina, en la Revolución americana.

Esa revolución agrícola que elevó la capacidad y niveles productivos de la economía agraria norteamericana, ha desatado entonces unas presiones, particularmente sobre los países productores latinoamericanos de la zona templada.

El fenómeno final que examinamos es el de la modificación cualitativa en las relaciones internacionales de intercambio, particularmente como efecto de esta revolución agrícola operada en el seno de los grandes países industriales pero particularmente de los Estados Unidos.

Cuál ha sido el principal efecto de la revolución agrícola, no simplemente de la llamada, quizá con un poco de exageración retórica,"revolución verde".

Revolución agrícola supone transferencia y aplicación de los principios maestros de la revolución industrial al sector agropecuario; utilización intensiva de los recursos disponibles de tierra, tecnología, mano de obra, inversión.

El efecto principal ha sido la transformación de los grandes países industriales en los principales exportadores de productos primarios del mundo, o sea se ha roto el esquema clásico anunciado desde la época de la economía política de A. Smith, el esquema de la división internacional del trabajo que se fundamentó en el concepto de que unos de los grandes países desarrollados se especializaban en la producción y exportación de manufacturas y de capitales y los países atrasados y dependientes se especializaban en la exportación de productos primarios.

Ese esquema fue roto en la postguerra por la revolución agrícola en los países industriales ya que éllos se transformaron en los grandes exportadores de productos primarios. Además con tales niveles de costos, se hace imposible el que los países atrasados o específicamente latinoamericanos puedan resistir la presión competitiva de esas corrientes en el mercado mundial.

De 1952 a 1962 la proporción de participación de los grandes países industriales en la exportación de productos primarios pasó del 64 al 77%. Cerca de las tres cuartas partes de la exportación de productos primarios en el mundo corresponde entónces ya no a los países atrasados sino a los países industriales y desarrollados.

Un segundo factor es la modificación en las relaciones entre exportaciones e importaciones agropecuarias de la América Latina, ya que mientras América Latina ha aumentado sus exportaciones en el período de 1948 - 1952 a 1965, acrecentó las exportaciones agropecuarias en un 39%, pero las importaciones de origen agropecuario aumentaron en un 70%.

Esto quiere decir que ha cambiado la correlación estadística entre exportación-importación de productos agropecuarios, transformándose la América Latina de exportadora e incluso de exportadora neta de ciertos productos agropecuarios, e importadora neta de productos de origen agropecuario sustituíbles, y en algunos países como Chile productores importadores en gran escala de alimentos.

Chile debe importar, o debía importar hace dos o tres años cerca de 150 millones de dólares en productos agropecuarios sustituíbles, teniendo entónces que emplear cerca de la cuarta o la quinta parte de la moneda extranjera obtenida de las exportaciones en importaciones de carácter agropecuario.

Esto nos revela hasta dónde va la rigidez de esta estructura que es incapaz de dar respuesta a este tipo elemental de exigencia. Entonces al examinar la tercera cuestión que nos hemos propuesto, la de cuáles son las características de esta estructura, de esta estructura que no revela solamente o versa sobre la tenencia de la tierra sino que comprende diversos elementos no solo vinculados al sector agropecuario sino relacionados con la estructura de la sociedad nacional.

De ahí que tengamos que empezar por precisar en nuestro concepto de estructura agraria, yo no entiendo por estructura agraria aquella que versa exclusivamente sobre tenencia de la tierra, sobre relacinnes de propiedad, es el punto de partida, pero no es el punto de verdad. La estructura agraria comprende una serie de elementos estructurales parciales, como son primero la estructura de la propiedad o tenencia de la tierra, la estructura empresaria que supone un esquema o una capacidad de uso de los recursos de acuerdo con un sistema de mercados y unas relacinnes con una estructura estatal, la estructura social que no solamente se relaciona con un esquema de clases, sino con un sistema de relaciones sociales entre esas clases, con una estructura política que se define por un sistema de poder y por un sistema de relacinnes entre la estructura social o las clases agrarias, relacionadas con el aparato del estado, con sus mecanismos de representatividad o con los órganos de conducción del sistema ecnnómico.

Un elemento fundamental para comprender esta estructura latifundista-minifundista consiste en poder definir con entera claridad las relaciones económicas entre la clase terrateniente-latifundista y la estructura bancaria de financiamiento industrial, comercial existente en América Latina. No haber comprendido con claridad ese fenómeno nos llevó, o llevó a muchos países latinoamericanos a idear reformas agrarias que intentaban cambiar unas relaciones de propiedad sobre la tierra, pero que en definitiva abandonaban las llamadas estructuras reformadas, los asaltamientos campesinos, las cooperativas de producción, las abandonaban dentro de una estructura del mercado, del sistema de comercialización de productos agropecuarios, de la estructura de financiamiento controlados por las clases terratenientes.

Nos encontramos, por ejemplo, hace dos, tres años, en el caso de Chile, donde uno de sus más profundos y graves problemas consistió en que la estructura reformada, es la estructura incapaz de modificar tanto el aparato del mercado, el sistema de comercialización de productos agropecuarios como también el funcionamiento de las estructuras de crédito o financiamiento agrícola, ya que mientras el Estado por medio de uno de sus órganos promovía la reforma agraria como un sistema de redistribución de la tierra por medio de los otros conductos u órganos como era el sistema bancario, incluyendo el banco de Chile, conservaba el antiguo régimen de transferencia de la mayor proporción de recursos de crédito a las grandes clases propietarias de la tierra.

De manera que mientras con un sistema de órgano promovía la redistribución de la tierra con el otro sistema de órgano subvencionaba el futuro de la agricultura. Definimos entonces cuáles son las características históricas de las estructuras latifundistas en A.Latina y ya estoy empezando a enunciar el problema, hablando no de estructura latifundista, no existe una estructura latifundista, existe una pluralidad de estructuras latifundistas como efecto de la diversidad de procesos históricos que han vivido los países latinoamericanos.

En razón de la diversidad de relaciones de dependencia de los sitemas internacionales de intercambio, de las relaciones internas de los grados de desarrollo del proceso de la industria manufacturera, etc., los diversos países latinoamericanos de la América Central, del área de la Antillas, de la América Austral, de la América Andina, han conformado una vida de ciudad y cultura.

Es muy importante desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo y de la necesidad de definición de tipos de reforma agraria entrar entonces a definir esta pluralidad de estructuras.

Las estructuras están constituídas por dos tipos de formas: unas formas polares y unas formas intermedias. Unas formas polares que han sido el producto de la antigua estructura de dependencia de los procesos de las economías coloniales españolas y portuguesas.

Esas formas polares son las latifundistas y las minifundistas. Las latifundistas que no solamente las vamos a caracterizar por constituír unagran propiedad sino por su inaptitud empresarial.

Empezamos por definir una de sus características económicas de mayor importancia. Inaptitud empresarial. Y las minifundistas que son siempre sub-empresas, es decir, las caracterizamos por su inaptitud empresarial. Son las formas polares, y en el proceso de modernización de la América Latina han surgido las formas intermedias que no han tenido la capacidad de modificar la estructura, pero que sí han aportado nuevos elementos ampliando las bases de sustentación de la estructura latifundista-minifundista.

Si en Argentina o en Perú, o en Colombia no hubieran surgido estas formas intermedias es posible que las estructuras latifundistas-minifundistas no hubiesen tenido capacidad de resistir la intensa presión de una tendencia nacional de desarrollo y habrían tenido que derrumbarse.

Creo que estas estructuras intermedias que se formaron en los procesos de colonización interior de la América Latina, mas o menos a partir de las últimas décadas del Siglo XIX en el caso de los países del Sur, particularmente de

Argentina. y en este Siglo en los países andinos como el Perú, Ecuador, Colombia, sin ese proceso de moderniza - ción y de creación, de formación de un elemco do clases medias y de dos tipos de formas intermedias, que son la mediana explotación, la mediana explotación particular - mente ligada a los tipos de economía de plantación, arroz, algodón, caña de azúcar, café y de otra parte las explotaciones familiares.

En el caso de la mediana explotación encontramos un sistema de empresa suprafamiliar. En este aspecto el elmento - básico que conforma a la empresa es la capacidad de movilización productiva del potencial familiar de trabajo.

Este es a grandes rasgos, el esquema de esa estructura aun cuando no ha logrado modificar la naturaleza de esa estructura, que funciona como una sistema integrado cuyo centro de gravedad es el latifundio.

Ya entramos entónces a definir lo que es la naturaleza de la estructura latifundista que funciona como una constelación social. Este es, me parece, el punto de partida de una redifinición del concepto de reforma agraria, ya que si la estructura latifundista funciona como una constelación social la reforma agraria no puede plantearse como una política de simple retaciamiento de tierras y que opera sobre la base de afectaciones unidad por unidad, fundo por fundo, en espacios discontinuos que hacen radicalmente imposible la planificación agrícola y el desarrollo agrícola en última instancia, sino que tiene que formularse en los nuevos términos en cuya formulación ha estado participando de la reforma agraria foránea.

El área es un concepto que responde ecológica, cultural y socialmente a esta noción de la constelación social. La - constelación social, vamos a tratar de explicarla gráficamente por medio del análisis de unos cuantos tipos, bien se trate de un sistema de latifundio arcaico de colonato el que empalma con las antiguas estructuras de estancia y encomienda de origen hispano-colonial, o bien las formas modernizadas del latifundio de colonato con innovaciones de tecnología como en el caso del fundo de inquilinaje en - el Valle Central de Chile o también puede tratarse del caso

del latifundio de plantación tomando como modelo la hacienda cafetalera del Estado San Pablo, en Brasil, o también el tipo del enclave colonial que llamaremos con denominación inglesa de plantation. La plantation es el sistema que funciona dentro de unas normas coloniales de enclave que establece un sistema de integración con el mercado metropolitano que convierte esa economía de la plantation en un elemento totalmente extraterrito - rial e integrado al mercado metropolitano.

Veamos entonces como es que funciona esta diversidad de latifundios o estructuras latifundistas en cuanto fun - cionan como constelación social.

Analizamos el concepto de la estructura latifundista funcionando como una constelación social en tres casos. No quiere decir que sean los únicos casos sino que simplemente los tomamos como un ejemplo para nuestro análisis.

El caso de un latifundio arcaico de colonato, o sea el que funciona sobre la base de relaciones serviles más o menos modificadas y cuyos ejemplos no solamente pueden encontrarse en la Sierra del Perú, en los valles orzqueños o en la sierra del Ecuador, sino también en áreas modernizadas, como por ejemplo, al sur de Chile, en las regiones en las que las comunidades mapuches están insertas en la estructura latifundista.

Un segundo caso lo estudiamos en cuanto a economía de - plantación, tomamos el ejemplo de un complejo agro-industrial azucarero de la costa peruana y por último el tipo de constelación social en el caso de la plantation, tomando como ejemplo las economías bananeras de los países como Honduras, Ecuador y Chile en la operación en sus - costas del Pacífico y Colombia tomando el modelo de la palantación bananera en la zona de Santa Marta.

Cómo funciona este sistema de constelación social en la primera forma, la del latifundio arcaico de colonato. El sistema de hacienda con las instalaciones de la casa patronal, las tierras directamente cultivadas por la hacienda utilizando la mano de obra arraigada o cautiva

en las haciendas con la denominación de peones feudatarios del Perú, hacicungueros en el Ecuador, inquilinos en Chile, terrasgueros en Colombia, peones acasillados en México anterior a 1910.

Dentre de la hacienda en las áreas marginales se localizan los grupos de colonos en las regiones de prevalente de comunidades indígenas, la hacienda no sólamente absorvió o incorporó las tierras sino también a las comunidades indígenas transformándolas en comunidades cautivas.

Tenemos además, y este es un esquema que pude estudiar tanto en los valles cuzqueños en el Perú, en la Sierra del Ecuador particularmente en los páramos del Cañar, en las haciendas eclesiásticas, también en el sur de Chile en las regiones de Cholchol y Galvarino y en el área de las comunidades mapuches, estas comunidades campesinas que en estos casos son comunidades indígenas, entran a operar como comunidades campesinas. En razón de este mecanismo, la carencia de tierras de estas comunidades, por cuanto su estructura es minifundista las obliga a entrar en relaciones con la estructura de latifundio por medio del canje de trabajo por acceso a las tierras de cultivos y pastoreo.

O sea que por la vía de las aparcerías, de las aparcerías de tierras o de animales o de la prestación de trabajo en las tierras cultivadas directamente por la hacienda, entran en relación y se transforman en economías satélites de la hacienda estas comunidades campesinas.

Tenemos entonces que todas estas comunidades campesinas suministran mano de obra asalariada en los períodos de siembra y de cosechas, o entran en relación a través de las aparcerías agrícolas y de animales con las haciendas. De esta manera logran el acceso a las tierras agrícolas pero particularmente a las tierras forestales y de pastoreo de los latifundistas. Tenemos que se ha ido conformando un sistema en el que el centro de la constelación es el latifundio y esas funcionan como economías o comunidades sapensadas, así como estas comunidades internas de colonos tienen la categoría de comunidades campesinas cautivas.

Es tan compleja esta trama de relaciones que no solamente se establecen entre las comunidades indígenas sapensadas y las tierras de hacienda, sino que también, como ocurre en la Sierra Sur del Ecuador, en las haciendas eclesiásticas del Páramo del Cañar, los peones, los comuneros entran a cultivar las parcelas de los huacicungueros ya que estos deben trabajar en las tierras de hacienda durante cuatro o cinco días a la semana.

Se crea así entónces este complejo, este sistema de inter -relaciones que constituye el sistema de una constelación. De otra parte, en los viejos tipos de hacienda, en la sierra andina o también en México, el centro de la comercialización se radicaba dentro de la hacienda. Era, por ejemplo, el caso de la hacienda mexicana de peones acasillados, la tienda de radio, o también lo que se llamó la pulpería de fundo en Chile o en otros países andinos. Era el centro de la comercilización local.

Este centro se desplazó en la medida en que se creó una infraestructura física de comunicación interior y apareció ya un régimen de coexistencia de una economía nacional de mercado con una economía local de mercado y un tipo de mercado local que desempeñan algunos poblados de la sierra ecuatoriana o en el sur de Chile, poblados como Galvarino o Cholchol.

Cuál es el papel que desempeña este poblado de frontera que forma parte de este esquema de la constelación social del latifundio. Sirve de elemento de intercambio y comercialización local de todas estas comunidades campesinas sapensadas.

Así que el sistema supone un funcionamiento endógeno e impide la relación entre estas comunidades y el sistema nacional del mercado. En el caso de Chile, por ejemplo, la relación con Temuco habría significado ya un eslabón correspondiente al sistema nacional del mercado.

Este funcionamiento nos explica entonces porque estas comunidades campesinas que funcionan como economías satelizadas del latifundio no han tenido capacidad de entrar en relaciones con un sistema nacional de mercado y se conservan dentro de un círcuito cerrado el que se define como el sistema local de mercado.

No ha sido estudiado suficientemente este fenómeno de la dicotomía entre el sistema local de mercado en el que se conservan los antiguos sistemas de comercialización, clasificación de productos, tipificación, sistemas de precios y el sistema nacional de mercado en el que ya funciona un sistema racional de clasificación.

Así que, además, en casos como en el sur de Chile, en el área mapuche, o en el caso también de la Sierra del Ecuador, encontramos otro fenómeno de gran interés y es que los intermediarios del centro poblado se transforman en manipuladores de la producción, del excedente de la producción campesina, de estos minifundios dentro de estas comunidades que comercializan al nivel de este mercado local.

Entran también en relaciones de aparcería, de aparcería agrícola, de aparcerías de animales, sin suministrar tierra, nada más que suministrando crédito, ya que comienzan a operar en las propias tierras de los colonos, huacipungueros, peones feudatarios, inquilinos, etc.

Esto nos muestra cuál es la complejidad de esta trama de la constelación social. La hacienda de esta estructura es la que entonces establece un sistema de relaciones con la economía nacional de mercado teniendo acceso no solamente a esta estructura de comercialización sino a todos los órganos estatales de transferencias de tecnología, o recursos de financiamiento.

Esto nos explica también como no solamente la estructura latifundista participa en la mayor proporción de recursos crediticios de la banca comercial privada sino también en la mayor porporción de los recursos disponibles en la banca pública o en las estructuras estatales.

Este esquema de paso nos revela porque razón la política tradicional de reforma agraria que pleanteaba el problema latifundio como una parcelación de tierras dentro del marco de una unidad latifundista, dejaba por fuera del problema del acceso a la tierra a la mayoría de esta población campesina activa que no estaba localizada dentro del latifundio sino fuera de sus fronteras físicas.

Esto nos muestra entonces como la parcelación de esta hacienda dentro de los colonos arraigados dentro dd sus fronteras no resolvieron sino una mínima parte del problema y excluía a todas estas comunidades que eran las fuentes de abastecimiento de la mayor porporción de mano de obra y productos agrícolas.

Esto mismo es lo que ha ocurrido en esquemas convencionales como el de la reforma agraria que se aplicó hasta hace muy poco tiempo en el Perú, en áreas como el Valle de Anta u otros valles cuzqueños, ya que también el problema consistía en que el Valle de Anta, es decir, ya en un área ecológico-cultural, en un áfea explotada por las haciendas con un mínimo de población campesina enfeudada o arraigada, exlcuía a todas las comunidades campesinas localizadas en las laderas erosionadas de la cordillera, limitando entonces la reforma agraria a una mínima operación de redistribución de tierra de un pequeño sector de la población campesina y en consecuencia, excluyendo el proceso de la reforma a la mayor proporción de la población activa integrada a esta estructura latifundista.

El problema entonces no puede comprenderse sino a la luz de este enfoque del latifundio funionando como una cosntelación social. Esta tendencia se repite en diversas áreas con diversos tipos económicos.

Por ejemplo, en la costa peruana que funciona dentro del régimen de la cultura de oasis , que se trata de un área de región desértica, en consecuencia solo utilizable agrícolamente en las áreas de los valles, aplicando los sistemas de riego.

Cómo se formó un complejo agro-industrial.

Como una asociación entre un área de plantación monocultora sin vías o políticas de diversificación agrícola y unas instalaciones de fabricación de azúcar, luego lograron desbordarse hacia formas o industrias secundarias de producción de alcoholes, pastas de papel para producción de papel, etc. Esto nos revela entonces la posibilidad de expansión e inter-relación. Pero, estas plantaciones que correspondían directamente a las haciendas no eran las únicas que abastecían de esta materia al ingenio acucareno sino que

otros puntos limítrofes entraron a abastecer, primero precariamente y luego de una manera sostenia, de materias primas a este ingenio de producción azucarera.

Entraron en un tipo de relación que los fue transformando en fundo satélite o colono. De ahí que en el actual enfoque de la reforma agraria ya se establecía una estrecha relación de dependencia entre esos fundos que, aun teniendo mil, mil quinientas hectáreas de riego, estaban destinados a la producción y abastecimiento de materia prima a este gran centro de transformación industrial y de comercialización del azucar al nivel del mercado internacional o a nivel del mercado local.

Esto nos revela entonces cómo aun dentro de este esquema, de una economía de plantación modernizada tecnológicamente entró también a funcionar este sistema de la constelación social.

Y, como entónces la reforma agraria que inicialmente transfirió la propiedad conjunta de plantación e ingenio azucarero y algunas industrias secundarias, a una cooperativa de producción, como enseguida se tuvo que plantear este problema de la integración de los puntos satélites o colonos, entrando a considerarlos como parte de una misma estructura o unidad.

Estas formulaciones nos revelan la importancia no solo teórica en el campo del análisis estructural sino en el campo de la definición de las políticas y estrategias de reforma agraria. También en este caso es importante sentar que uno de los éxitos de la moderna política de reforma agraria del gobierno militar del Perú consiste en que no sólamente integra todas estas unidades satélites considerándolas como parte de la constelación social sino que asocia e integra en la transferencia de la propiedad de la plantación y las industrias transformadas.

Este fue un problema que le costó a México 30 años de grandes luchas ya que inicialmente, como en el caso de las haciendas semiteneras de la región de Yucatán se transfirieron a los ejidos o cooperativas de producción nada más que las plantaciones, quedándose los hacendados con el control

- - de las plantas de transformación de las fibras duras. En ese caso lo que hubo allí fue simplemente, que la peor parte se la dejaron a los campesinos arrendatarios quedando subornidados a la nueva estructura que era no solamente la desfibrado sino la industria de cordelería y la de comercialización externa e interna. En ese sentido habían realizado una ganancia económica los antiguos propietarios que salieron de la plantación y entraron a controlar todo el proceso económico por medio del desfibrado, la industrialización y la comercialización. Treinta años de grandes luchas sociales llevaron a Méjico, parcialmente, a replantearse este problema, integrando la unidad de producción, es decir eliminando el viejo concepto de que la reforma agraria consiste en simplemente parcelar tierras y dejar a los antiguos terratenientes la propiedad de las estructuras de industrialización y de comercialización de los productos agropecuarios.

Un tercer tipo es el de la "plantatión", o sea ese sistema que funciona dentro del marco normativo del enclave colonial. Partimos de la representación de este sistema de dependencia. El mercado metropolitano, el mercado norteamericano, en el que existe, en el que funcionan los centros de decisión, las casas matrices. Vamos a examinar un caso de plantatión bananera. Las casas matrices de la plantation bananera. Países de producción bananera. Honduras en la zona de plantación con una relación directa con la casa matriz de la metrópoli. Honduras, como un tipo de país - centroamericanos, como un tipo de país excepcional del Pacífico, Ecuador, cuando existía la estructura bananera dependiente. En la costa del Pacífico con una infraestructura especializada y propia y también con un puerto propio de exportación y la zona bananera de Santa Marta tal como funcionó por allá por 1932 o 34 sobre el mar Pacífico. Veamos entonces cómo es que uncionan estos sistemas de enclave, sistemas de enclave en cuanto estas áreas en las que opera la plantation están integradas a las casas matrices de la nación metropolita, es decir corresponden más a este tipo de economía de la metrópoli que a tipos de economía nacionales.

En el caso de la economía colombiana el sistema de la "plantation" funciónó de esta manera: La United con sus instalaciones de beneficio y una plantación propia que operaba con el objeto de asegurar el abastecimiento mínimo de una cierta cuota de producción en unas condiciones tecnológicas, operaba entonces como un mostrario de tecnología. De otra parte, una serie de plantaciones satelizadas de medianos o pequeños cultivadores que vendían necesariamente la fruta al único mercado de comercialización que era la

compañía y que operaba no solamente a través de unos mecanismos de financiamiento, avances crediticios, sino además a través de un sistema de transporte férreo que aseguraba el control físico de la fruta producida al nivel de todas estas unidades de plantación satelizadas. La fruta se concentraba en el gran centro de acopio y la compañía tenía el control del ferrocarril del Magdalena que la vinculaba con el puerto de embarque, lo transportaba en ferrocarriles propios en el puerto de embarque en razón del tipo de alienación de los gobiernos latinoamericanos logró como contrapartida de un crédito al Gobierno de Colombia, el control directo de la aduana de Santa Marta. Así que controló también la aduana de Santa Marta, los transportes directos a la ciudad metropolitana a las casas matrices y la distribución comercial del banano dentro del mercado de la metrópoli. Este sistema nos muestra que la exportación de banano a la casa matriz del mercado metropolitano constituía una operación de transferencia de un departamento de producción de la United Fruit a Colombia, una transferencia de ese producto por medio de sus propios mecanismos de transporte a las casas matrices del centro metropolitano. Es decir, constituia casi una operación interna de una operación colonialista y no una operación de carácter internacional. Uno de los grandes problemas que ha afrontado nuestro país y los países latinoamericanos y continúan afrontando, es este tipo de exportaciones originadas en enclaves coloniales cuyo valor de venta o de exportación no regresa y no se transforma en ingresos líquidos de los países exportadores ya que corresponde fundamentalmente a la estructura de la plantation o la enclave colonial. El valor de las exportaciones bananeras en Colombia era un valor desnacionalizado.

No regresaba al circuito de la economía nacional o regresaba nada más que en los términos cuantitativos necesarios para pagar impuestos y mano de obra, aún cuando en el pago de impuestos siempre las grandes compañías norteamericanas han tenido privilegios tributarios y fiscal con que no cuentan las corporaciones y compañías latinoamericanas. Esto nos muestra entonces que, este esquema revela el funcionamiento de esta estructura como una constelación. Lo vemos en los casos de los tipos más atrasados, el latifundio arcaico de colonato o en los tipos más evolucionados como en este de la plantation. Estos enunciados también nos revelan algo que enuncié anteriormente y es el fenómeno de la diversidad o pluralidad de estructuras latifundistas en razón de la diversidad de procesos evolutivos de los países latinoamericanos. De allí que, a grandes rasgos, debamos entrar a definir alguno de los grandes tipos históricos que se han formado en América Latina. Unos serían los

tipos clásicos coloniales de naturaleza u origen ibero-colonial comprendiendo tanto las de tipo español como portugués. Primero el tipo de latifundio señorial andino que fue un tipo de latifundio en el Ecuador, en la Sierra del Perú, en la Nueva Granada o Colombia, que se orientó en un sentido de abastecimiento de los mercados internos. Su dinámica fue y ha sido una dinámica limitada al abastecimiento de pequeños mercados internos, ya que sólo con posterioridad a la primera guerra mundial, cuando se efectúa el proceso de expansión del sector agrario exportador, la urbanización, la transformación de la fisonomía física de la América Latina, puede hablarse de un sistema nacional de mercado. En consecuencia estos latifundios de tipo tradicional, de tipo clásico, el latifundio señorial andino, se limitó a responder la exigencia del abastecimiento deun sistema de mercado local. Un segundo tipo es el del latifundio esclavista de plantación, que ya no se orienta hacia adentro sino hacia afuera, hacia el abastecimiento del mercado metropolitano como ocurrió en el Brasil con el tipo de la hacienda productora de azúcar y que funciona dentro de ese esquema que antropológicamente ha sido descrito por Gilberto Freide en Casa Grande y Censala, o también el tipo antillano orientado hacia la producción y exportación del azúcar a las regiones metropolitanas, o el modelo venezolano que se constituyó sobre la base de la colonización de los valles internos de Venezuela como el valle de Aragua, con una orientación cacaotera. Particularmente esta colonización interior de Venezuela se debe a su carencia de metales preciosos para exportar. Fue necesario entonces efectuar una concesión a la compañía Gipuscuana de Caracas lo que origina la colonización de los valles interiores sobre la base de este tipo de economía esclavista de plantación.

Un segundo modelo corresponde a aquellos tipos de modernización que han sido el efecto de la integración de la América Latina a las modernas formas del mercado mundial. Estos tipos han surgido en el proceso posterior a la primera guerra mundial cuando se logra la expansión del sector agrario exportador. Esta expansión del sector agrario exportador induce a un proceso de construcción de una infraestructura física de vías de comnnicación, lo que nos explica el proceso posterior de urbanización acelerada de la América Latina, partiendo de estos nuevos ejes que son las vías de comunicaciones nacional. Así se forma entre la década de los 20 y de los años 30, un sistema de vías de integración nacional, un sistema nacional de mercado, se define un proceso de urbanización y además después de la década de los años 30 y como efecto de la naturaleza de la gran depresión en la economía metropolitana

se desencadena un proceso de industrialización sustitutiva que ayuda a modificar la imagen de las grandes ciudades metropolitanas de la América Latina. Este proceso tiene como efecto desatar corrientes de modernización o de colonización interna.

Es claro que este proceso se produce en una país como Argentina, por la vía de la inmigración masiva de población europea y la colonización de las áreas vitales de reserva en la pampa húmeda y luego en el área de los cultivos industriales.

En otro países está vinculado de todas manera a la definición de los nuevos fenómenos de las relaciones de dependencia, por ejemplo, en el caso del Brasil, la conformación de la facenda cafetalera paulista, ya dentro de ciertos marcos capitalistas, se relacionacon la posibilidad de transformación del Brasil en un gran exportador del café, una vez establecido como mercado metropolitano, el mercado de los Estados Unidos.

Tenemos entonces diferentes tipos que surgen en este proceso; podríamos citar el tipo de la estancia ganadera argentina, que conlleva una cierta modificación zootécnica del ganado, un mejoramiento de pastos, y que además, por la aplicación de políticas populistas, se efectúa una redistribución de ingresos: una redistribución de una regulación de los salarios, de las rentas y de las aparcerías tanto dentro de los gobiernos populistas de clases medias de origen o de filiación radical como también en la época del populismo peronistas.

Estas formas de populismos se orientan no en el sentido de cambiar estruduras sino de lograr la modificación de la regulación de los salarios, de las rentas y de las aparcerías. Es decir, se orientan como unas políticas de redistribución de los ingresos agrícolas.

Esto nos revela como todos estos tipos suponen procesos de ampliación de las bases de sustentación de la estructura latifundista, nuevos aportes en el sistema de empresas, creación de una estructura de clases medias que no había conocido anteriormente la estructura agraria tradicional.

Por ejemplo, en Argentina representó un extraordinario aporte

la formación de unas clases medias como la de los chacareros y los beros y las organizaciones de las cooperativas de servicios que racionalizan hasta un cierto nivel o cierto punto de producción agropecuaria y amplían las bases de sustentación de las estructuras latifundistas y minifundistas. Amplían las bases de sustentación, pero las modifica".

Lo mismo ocurre con otras formas, como por ejemplo, el tipo de la hacienda cañera o algodonera de la costa peruana, que es también una mezcla de elementos de modernización tecnológica, utilización de máquinas y tractores, introducción de insumos industriales, fertilizantes químicos etc. con viejas formas de organización social.

Hasta hace días todavía funcionaba el tipo de hacienda algodonera sobre la base del sistema de enganches y de llanaconaje que se conoció desde los ciclos de la colonia española.

Un tercer ejemplo son los tipos modernos de enclave colonial que transcribieron o aplicaron los modelos afroasiáticos de plantación en las áreas tropicales de la América Central, del Caribe o de las Antillas y que han operado en la América Latina en las áreas más dinámicas de la exportación agropecuaria las áreas de los bananos, del azúcar y el café. Las formaciones intermedias, el tipo de explotación familiar o de mediana explotación capitalista en la que advertimos ya una cierta adecuación o proporcionalidad entre magnitud de tierra y dimensión del sistema empresario, han constituído sistemas de mejoramiento del funcionamiento de la estructura, pero como lo he venido planteando no han conllevado ninguna modificación de carácter estructural.

Ahora bien, en lo que hace el enclave colonial, su caracterización podría expresarse sintéticamente en estos términos: los centros de decisión han estado localizados no en las áreas de los países dependendientes sino en las casas matrices de la nación metropolitana.

Segundo, la distribución del ingreso agrícola se ha hecho de acuerdo a patrones coloniales y no a la exigencia de los países en que se localiza el enclave colonial. De ahí que el azúcar no servía para financiar el desarrollo de Cuba sino fundamentalmente para financiar las grandes corporaciones que controlaban la economía azucarera cubana, y lo mismo debe decirse de la economía del banano.

En tercer lugar, han funcionado sobre la base de una estructura de dominación social, una estructura que descansa sobre una explotación de modelo casi simplemente extractivo, lo que nos explica además este concepto de economía puramente succionadora o extractiva.

Nos explica por qué cuando se han presentado graves problemas con exigencias de inversiones tecnológicas como en la Hacienda Tenguer, en la costa del Ecuador, por la introducción del mar de Panamá o también del deterioro de las plantaciones en la zona de Santa Marta, por la introducción de la cigatoca, por qué frente a esos problemas que exigirían una gran inversión de las corporaciones extranjeras han abandonado las plantaciones y generalmente se las ha vendido, o más exactamente, le han vendido esa problemática a los gobiernos.

Así se promovió la venta de Tenguer al Gobierno del Ecuador, o la transferencia de las tierras enfermas, las plantaciones de Santa Marta al Gobierno de Colombia.

Otro elemento de caracterización es el control por estas corporaciones de los recursos operacionales en las áreas de entrada. Por lo general estas grandes corporaciones no operan exclusivamente con los recursos importados de capital sino con los recursos de crédito interno en los países en los que está emplazado el enclave.

Y además existe también el fenómeno que cabría denominar la resistencia a la capacidad o poder redistribuidor del Estado. Esa capacidad se expresa particularmente a través de los mecanismos tributarios. La tributación es una estructura destinada a redistribuír ingresos, teóricamente partiendo de una mayor gravación a aquéllas clases con mayores ingresos, pero dentro de esta manera de aplicar la política o la filosofía de la justicia distributiva en América Latina, son justamente las grandes corporaciones extranjeras que operan este marco de los enclaves coloniales, los que han logrado eludir esta obligación de la tributación, bien sea por privilegios fiscales, por condonación del sistema de impuestos o por la capacidad que tienen las clases dominantes o las grandes corporaciones o conglomerados extranjeros de aplicar la política de la evasión fiscal.

Llegamos finalmente, una vez enunciados estos grandes tipos históricos de estructuras latifundistas en América Latina a una caracterización o definición de aquéllos elementos que nos sirven para caracterizar una estructura latifundista.

Para esta definición de los elementos de caracterización de la estructura latifundista no partimos de un esquema conceptual sino del análisis y reconocimiento de los propios procesos históricos de la América Latina.

Estos elementos de caracterización pueden encontrarlos expuestos en mi libro "Dinámica de las reformas agrarias en América Latina". Mi definición toma cuatro tipos de elementos:

Los relacionados con la propiedad, los relacionados con el comportamiento frente al trabajo campesino, los relacionados con el sistema de organización empresaria y los relacionados con el sistema de relaciones con el Estado o el sistema nacional o internacional de mercado.

Primero. En qué consiste como sistema de propiedad una estructura latifundista. Desde este punto de vista la estructura latifundista se define como un sistema de propiedad sin vías comerciales o institucionales de acceso, en cuanto está conformado más que para la operación económica o empresaria para dominación social.

Esta definición de un sistema de propiedad sin accesos de vías comerciales o institucionales nos revela porque razón esta estructura anacrónica e inflexible de la propiedad y tenencia de la tierra no se ha modificado con el funcionamiento del mercado capitalista ni aun en los casos en que se trata de una economía exportadora.

Un elemento que nos define o nos expresa este fenómeno, es la concentración latifundista de la propiedad sobre la tierra cuya nontra partida funcional es la pulverización minifundista. Partimos entonces de la existencia de una funcionalidad, concentración latifundista, pulverización minifundista. No podemos desprender estos dos elementos de la función y resulta totalmente artificial y aribrario establecer una dicotomía o separación entre estos dos términos. Hasta hace poco tiempo o pocos años, la doctrina oficial del INCORA en Colombia consistía en que en Colombia no existía problema de latifundio sino exclusivamente de minifundio, como si el problema del minifundio no fuese una consecuencia y producto del funcionamiento de la estructura latifundista.

Porque existen muy pocas gentes con muchas tierras es que existen muchas gentes con muy poca tierra o totalmente sin tierra. Los procesos de concentración y pulverización nos van a explicar como operan estos fenómenos de la concentración de la propiedad y la contrapartida de la pulverización minufundista en las diversas áreas latinoamericanas.

Claro que nos revelan, nos definen el papel de la tierra. El papel de la tierra dentro del esquema, ideológico de la sociedad tradicional era elemento de rango, de poder y de dominación social antes que un bien de producción. Dentro del esquema tradicional del latifundio la tierra no funciona como un bien de producción esencialmente sino como un elemento de poder y de dominación social.

Este monopolio latifundista sobre la tierra nos explica también otro fenómeno, que es la tendencia enunciada por diversos economistas latinoamericanos, aún los de tendencia liberal y tradicional como el doctor Raúl Drebich la tendencia a la sobre-evaluación comercial de la tierra. Esa sobre-evaluación comercial de la tierra es producto de los fenómenos: uno, el control monopólico de la tierra agrícola, es decir, un monopolio selectivo sobre la mejor tierra agrícola de la América Latina, la dotada de una infraestructura, y de otra parte, es también efecto de los procesos de valorización originados por la infraestructura física de integración, o las vías de comunicación o del crecimiento y proceso expansivo de las grandes ciudades metropolitanas.

Este proceso logró entonces una modificación en la naturaleza de la tierra por cuanto entró también a jugar un papel de bien de inversión.

En las áreas de influencia de las grandes ciudades metropolitanas de valorización de la tierra sigue entonces el proceso de valorización de la tierra urbana. De ahí que en consecuencia las sociedades de capital, las sociedades de seguro, las estructuras de financiamiento hayan orientado sus inversiones hacia la adquisición de tierras rurales.

No con el objeto de cultivar la tierra, la tierra no es un bien de producción y la agricultura en áreas como la Sabana de Bogotá que es un área con promedio de 1.000, 1.500 dólares la hectárea, la agricultura no es, sino dentro de ese esquema económico, sino un subproducto de la tierra.

La naturaleza fundamental de la tierra dentro de ese esquema es ser no un bien de cultivo sino un bien financiero, Así tenemos entonces dos elementos que ahora se integran: la tierra como un elemento de poder de acuerdo con la ideología señorial de las antiguas clases terratenientes, la ideología que importaron los conquistadores de España y Portugal, sino que entra a ser también un bien de inversión.

Este comentario acerca del papel de la tierra y el valor asignado por la ideología tradicional, por las nuevas ideologías capitalistas a la tierra que nos explican también la tendencia a la sobre-evaluación comercial de la tierra, nos plantea uno de los problemas claves de la reforma agraria.

La reforma agraria como cambio estructural y como proceso destinado a acelerar la revolución agrícola, es posible sobre la base del pago de los valores comerciales de la tierra.

Ese reconocimiento no sería sino un método de transferir masivamente los recursos de exhaustas economías nacionales refinanciando las antiguas o modernas clases terratenientes. De ahí que creo que debamos partir de este reconocimiento de qué es la tierra y en qué consiste eso de los valores comerciales para definir cuál deba ser la posición de una reforma agraria estructural frente al problema del precio de la tierra.

Si al precio de la tierra se le quita aquéllo que es parte del privilegio social, efecto de un monopolio latifundista sobre la mejor tierra agrícola de la América Latina, y si además se les resta el plusvalor originado en las obras públicas financiadas por toda la comunidad nacional o como efecto de los procesos de valorización en las grandes

ciudades metropolitanas, nos quedamos con que ya es un precio de la tierra que podría afrontar una auténtica reforma agraria. No creo que haya casi áreas valorizadas exclusivamente por obra de inversiones tecnológicas hechas dentro del marco del latifundio no que sea áreas valorizadas fundamentalmente por la valorización que originan las obras públicas o el crecimiento de las grandes ciudades.

De ahí que no creo que en los nuevos esquemas de reforma agraria pueda plantearse como problema central el del pago de la tierra y no el de financiamiento de las obras en desarrollo de la nueva estructura agraria.

Examinemos rápidamente las formas que encontramos en estos procesos de concentración latifundista, pulverización minifundista si bien han de ser procesos muy conocidos por ustedes. Realicemos un esquemático reconocimiento del problema. Estas formas podremos observarlas en tres situaciones diferentes: formas extremas como en México antes de la revolución de 1910 o en Bolivia en 1950, formas mixtas en aquéllos países de estructura dual, no estructura dual en en el concepto de la corriente de la sociología sino en el sentido de que coexiste en ellas tanto estructuras de plantación comercial como antiguas formas de latifundio de colonato y formas modernizadas como las que pueden detectarse en un país como Argentina.

Primero las formas exactas o sea allí donde ha existido un proceso más acentuado de colonización en razón de las estructuras latifundistas de tipo arcaico. En México por 1910 la relación era el uno por ciento de los propietarios disponía del 97% de la tierra y la contrapartida natural era que el 93% de los propietarios apenas podía disponer del 1% de la tierra.

En Bolivia en 1950 el 3.5% de los propietarios (hay que insistir en este concepto ya que en análisis posteriores sobre todo aquéllos que se fundamentan en las cifras del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, el dato que dan no son de propietarios sino de explotación), o sea el 95% de la tierra con promedio de 5.000 hectáreas y en consecuencia el 96.5% de los propietarios solo disponen del 5% de la tierra con promedio de menos de dos centavos.

Un segundo tipo es el que hemos llamado formas mixtas, que corresponden a estructuras duales, como la del Perú que tiene una agricultura modernizada de plantación en la costa y un tipo de agricultura o de ganadería rudimentaria que corresponden a la estructura de un latifundio de colonato en la Sierra.

En Cuba antes de la revolución de 1959, existía una estructura también dual, coexistía la plantación azucarera operada por grandes corporaciones latinoamericanas y el latifundio ganadero extensivo emparentado con el sistema de hatos y corrales que viene desde la época colonial española.

Dentro del sistema de Cuba en sus dos personas naturales y jurídicas ya que en las corporaciones son personas jurídicas, de estas, 13 extranjeras controlaban el 60% de la tierra cañera de Cuba y el 20% de la superficie total de la isla.

Y vemos posteriormente como ni siquiera en estos casos de la plantación podríamos hablar de la utilización de tecnologías plenamente intensivas ya que los rendimientos en las áreas cañeras de Cuba eran rendimientos que no ascendían a niveles superiores a 4 ó 4.5, toneladas de azúcar por hectárea de caña plantada, mientras que el Perú en haciendas como la de Tumán, se han logrado niveles de 14 toneladas de azúcar por hectárea de caña plantada.

De otra parte también se ha revelado que en diversos estudios, pero particularmente quiero referirme a los primeros enunciados del problema hechos por el actual Ministro de Agricultura del Gobierno Popular de Chile, revelaron el problema de que esas áreas cañeras apenas se utilizaban para la explotación de la caña en un 50% y el otro 50% se destinaba a la ganadería y praderas naturales.

Entremos a examinar el segundo problema, la segunda caracterización. El latifundio como un sistema de trabajo campesino, sin escalas de ascenso, fundamentado en la inmersión, en la marginalidad social, en el establecimiento de relaciones paternalistas y en la obturación de las vías o mecanismos de relación de las comunidades campesinas con el Estado y la sociedad nacional.

Tendríamos entonces una serie de fenómenos dentro de esta caracterización de la estructura latifundista como un sistema de trabajo campesino sin escalas de ascenso social, o sea que dentro de este marco de la estructura latifundista no funcionan mecanismos de movilidad social.

De ahí que el único mecanismo de cambio social, -no podríamos hablar estrictamente de que se trate de una escala de ascenso social-, sea la migración campesina hacia las ciudades o las grandes ciudades metropolitanas.

Esta migración torrencial es entonces efecto de la incapacidad ocupacional de la naturaleza inflexible y repelente de la estructura latifundista, al mismo tiempo que es consecuencia de la constitución de las grandes ciudades metropolitanas e industriales como focos de atracción de esta mano de obra rural.

El fenómeno de la inmersión campesina nos revela o expresa el sistema tradicional de arraigo que ha caracterizado al latifundio de colonato.

Inmersión supone marginalidad social no participación en las corrientes o mecanismos de comunicación nacional. De ahí que una caracterización en estructuras latifundistas, aún las estructuras modernizadas, ha consistido en la obturación de las vías o posibilidades de sindicalización u organización cooperativa de las comunidades campesinas.

Esta política de obturación de las posibilidades organizativas de la población campesina ha intentado impedir entonces la comunicación con aquéllos mecanismos característicos de la socidad nacional.

Aun un país modernizado como Chile por 1964 o 1965 la población agrícola sindicalizada no pasaba del 2.5% de la población activa. Esto nos revela que esta dispersión o desorganización del campesinado, conservándose como una masa arenosa y aluvional, es la consecuencia directa de las políticas de preservación de la estructura latifundista.

De ahí también que uno de los elementos de sustentación de una nueva política estructural de reforma agraria consista en la organización y concientización del campesinado para habilitarle y politizarle como la fuerza fundamental de cambio de una estructura agraria. La existencia de estas masas de campesinos arraigados, de los colonos, de los precaristas, de los peones, de los comuneros indígenas nos revela también y explica el fenómeno de la explosividad campesina en la América Latina. Porque no es en las áreas del proletariado agrícola, del que opera, por ejemplo, en las haciendas de plantación o en la plantation, donde encontramos las más dinámicas fuerzas de presión campesina, sino precisamente en las áreas más atrasadas e imersas del campo latinoamericano.

Es en las áreas del nordeste brasilero, es en las áreas de la sierra ecuatoriana o peruana o es también en aquellas áreas que comprendían las haciendas mejicanas de peones acasillados. La revolución agraria no se ha hecho por proletariado agrícola, ni en Méjico donde se hizo con peones acasillados, ni en Bolivia donde se hizo con peones, colonos pegujaderos y comuneros indígenas, ni siquiera en Cuba donde se hizo con guajiros, con campesinado raso y no con el proletariado que trabajaba tres meses al año en los grandes ingenios azucareros o en el corte de caña de las plantaciones.

Esto nos revela entonces como justamente esta masa arraigada, inmersa, que carece de mecanismos de comunicación nacional, que no ha sido adiestrada en organizaciones cooperativas o sindicales, por ese mismo hecho de que carece de ese tipo de entrenamiento institucional para el regateo y la obtención de ventajas o reformas, no conoce otra vía de cambio que la vía insurreccional o la vía de la lucha armada. Esta es la explicación de que las reformas agrarias se han hecho por esa vía, justamente en los países donde la masa campesina conservaba el carácter de una gran masa inmersa, analfabeta y arraigada, en Bolivia, en Méjico y en Cuba.

Esta inmersión, decía, aun se ha podido registrar en el caso de los latifundios modernizados de colonato, como el tipo de fundo de inquilinaje en el valle central de

Chile, en donde se combinaba este sistema de relación servil o señorial, el régimen arcaico de trabajo y de arraigo del hombre a la tierra, con las modernas tecnologías de empresa, el uso de fertilizantes químicos, de fungicidas, las formas nuevas de clasificación o comercialización de productos. Este proceso ha sido roto en casos como el de Chile, por la vía, primero de la organización campesina y luego de la transformación cualitativa de esa masa campesina al concientizarla y politizarla transformándola entonces en la fuerza más activa y conductora de un proceso estructural de reforma agraria.

Encontramos un aspecto laboral muy complejo en América Latina, ya que estamos comprendiendo no solamente las formas arcaicas sino las formas modernizadas y en términos generales, sin entrar a un análisis de cada una de estas formas, enunciaremos tanto las formas arcaicas que corresponden a estas estructuras como las formas modernizadas.

Las formas arcaicas son el colonato que descansa sobre las relaciones serviles y la inmersión de la población campesina dentro del marco físico de las haciendas. El salariado marginal que es un tipo de salariado existente en la mayoría de los países latinoamericanos, que no supone una negociación contractual entre empresa patronal y campesina, las formas de tenencia precaria, tanto la aparcería como los arrendamientos, en cuanto operan como mecanismos de dominación social en las áreas más atrasadas de latifundio de colonato y el sistema tan latinoamericano del peonaje. El peonaje es un sistema de asalariado sin ley, sin participación en mecanismos de redistribución de ingreso por la vía de las prestaciones sociales, la pensión o la seguridad social.

Las formas modernizadas son el salariado ya de tipo capitalista, o sea el salariado que se regula de acuerdo con las relaciones de oferta y demanda en el mercado del trabajo, es decir, que responde a un esquema no moderno sino mercantilista del salario, que lo entiende como un efecto de las relaciones mecánicas entre oferta y demanda

en el mercado del trabajo y no como una relación establecida entre remuneración y nivel de la productividad del trabajo.

Este sistema mercantilista de los salarios es el que domina la economía latinoamericana aun dentro de los circuitos privilegiados de la industria manufacturera. Solo excepcionalmente en América Latina se aplican patrones industrialistas de remuneración estableciendo una relación entre niveles de remuneración y niveles de productividad de trabajo.

Influyeron dentro de las formas modernizadas las de arrendamiento y aparcerías ya contenidas como mecanismos de negociación contractual, tal como funcionan en otros países. Este aspecto del latifundio como un sistema de trabajo campesino sin escalas de ascenso, sin movilidad social, fundamentado en el arraigo y en las relaciones paternalistas, orientado en el sentido de obturar las vías de integración y de comunicación nacional del campesinado, nos explica también otro de los problemas neurálgicos del campo latinoamericano como es el de la inequitativa y arbitraria distribución del ingreso agrícola.

En Colombia, por ejemplo, en 1965 encontramos la siguiente situación: las dos terceras partes de la población rural perciben cerca del 28 por ciento del ingreso agrícola, lo que quiere decir que el ingreso agrícola por habitante era de 88. En tanto que, el 1.5 por ciento de la población, en la cima de la pirámide agraria disponía del 20 por ciento del ingreso agrícola, con un ingreso agrícola por habitante igual a 1977 dólares, o sea que la distancia existente entre estos dos niveles era la correspondiente a una diferencia de 22 veces este nivel en relación con el de las dos terceras partes de la población rural.

De acuerdo a los cálculos y proyecciones recientes de la FAO, partiendo de la posibilidad de que el producto agropecuario en Colombia creciera entre 1965 y 1985 a una tasa inusitada, histórica del 3.9 por ciento anual, es

decir, mucho más de lo que realmente está creciendo, suponiendo una tasa excepcional, nos encontraríamos con esa situación para 1985 de conservarse esta estructura en la distribución del nivel agrícola.

Tendríamos que las capas bajas del campo colombiano comprendidas en este coeficiente de las dos terceras partes, habrían logrado ascender su ingreso por habitante a 153 dólares en el año de 1985, dentro de 15 años, pero las capas superiores del campo colombiano correspondientes a este 1.5 por ciento habrían elevado su ingreso por habitante a 3.620 dólares. O sea aun suponiendo una aceleración de la tasa de crecimiento del producto agropecuario, de conservarse esta estructura en la distribución del ingreso agrícola en 1985 se habrá abierto profunda y mostruosamente la brecha entre el ingreso por habitante de los grupos de las capas bajas del campo colombiano y las superiores.

Este esquema lo encontramos en casi todos los países latinoamericanos. En Chile, por ejemplo, hace muy pocos años la distribución del ingreso se expresaba en estos términos cuantitativos: el 65 por ciento del ingreso agrícola lo percibía el 8 por ciento de la población rural correspondiente obviamente a la cima de las clases terratenientes, en tanto que el 92 por ciento de la población rural apenas podía participar en el 35 por ciento del ingreso.

Otro hecho se deriva de este tipo de estructura y es el fenómeno de la desocupación absoluta o relativa de la mano de obra. La población rural latinoamericana pese a la operación de los mecanismos de drenaje en razón de los torrentes migratorios hacia las ciudades, (esa población rural crece a tasas del 1.5 por ciento anual) nos encontramos con el hecho de que del 33 al 50 por ciento de la fuerza laboral agrícola está desempleada o subempleada.

Lo que quiere decir que es una población que de acuerdo a estas estimaciones de la FAO está al nivel de la miseria rural.

Quiere decir entonces que con estas estructuras, que en razón de su rigidez están determinando los fenómenos más dramáticos y agudos del atraso latinoamericano como es el fenómeno del desempleo creciente y masivo de su mano de obra agrícola.

Creo que podríamos rematar en la próxima conferencia con los dos aspectos que nos faltan de caracterización: el de la estructura latifundista, como un sistema de empresa, y la estructura latifundista como un sistema de relaciones con el estado y con la sociedad nacional, particularmente en este último aspecto en que podemos mostrar cual es la gravitación de la estructura latifundista en la distribución de los recursos financieros y de tecnología existentes en América Latina y que se distribuyen por la vías preferente de los llamados mecanismos de extensión.

Sobre esta base, entraríamos a examinar los diferentes tipos de reforma agraria en cuanto constituyen políticas o estrategias de respuesta a esta problemática estructural y también en cuanto pueden entrar a definirnos problemas como el de las posibilidades de una planificación agrícola o de una planificación de la reforma agraria dentro de los sistemas convencionales o de los nuevos esquemas de un cambio estructural.

Por último, examinemos la caracterización final de la estructura latifundista como un sistema de hegemonía sobre los mecanismos de relación con el estado, con los órganos políticos de representación y con los mecanismos del sistema nacional de mercado. Ese régimen de control hegemónico latifundista sobre estos mecanismos de representatividad política, de relación con los servicios asistenciales del estado, o con el sistema nacional de mercado nos explica la distribución de los recursos tecnológicos y financieros en el sector agropecuario. De ahí también que nos plantee el problema de las reformas agrarias que se orientan en el sentido de realizar unas operaciones exclusivas dentro del sector agropecuario sin tocar las estructuras de la comercialización, el financiamiento y la distribución de recursos tecnológicos-financieros a través de las agencias asistenciales del estado. Vamos a estudiar, particularmente a tomar el ejemplo, de como opera este control a través de los mecanismos de financiamiento agrícola y cómo se establece una correlación entre la concentración de la propiedad latifundista sobre la tierra y la concentración en la disponibilidad de recursos de crédito institucional que sigue las mismas líneas. En el banco del Estado de Chile, por ejemplo, en 1965 el 6.5 por ciento de los prestatarios disponían del 57 por ciento de los recursos de crédito, de crédito agrícola.

Estamos hablando de operaciones específicas de finanaciamiento agrícola, ya que además se ha creado una doble estructura superpuesta, una estructura de sociedades comerciales que capta recursos de la banca comercial y funciona entonces la sociedad anónima o la sociedad de responsabilidad limitada y las propias clases terratenientes se han organizado en Chile, en cooperativas agrícolas o de otro tipo, para captar a través de esta forma singular de sociedad de personas, los recursos de crédito institucional originados en las fechas de estado. El 66 por ciento de los prestatarios que apenas entonces podían participar en el 7 por ciento de los recursos de crédito agrícola del Banco Central.

Creo que vamos a establecer esa correlación, en el caso de Chile, en razón de que no en todos los países latinoamericanos existen las disponibilidades estadísticas para efectuar este tipo de correlación. Además tuve la fortuna de vivir en Chile cerca de cuatro años y de realizar una investigación sistemática con ingenieros agrónomos, economistas y sociólogos.

Vamos entonces a establecer como funciona esta correlación. El tanto por ciento de las explotaciones, el tanto por ciento de la tierra, el tanto por ciento de los ingresos agrícolas y el tanto por ciento de los créditos agrícolas. Nos estamos refiriendo particularmente al crédito agrícola institucional.

El latifundio representa el nueve por ciento de las explotaciones, utiliza el 89 por ciento de la tierra, obtiene el 46 por ciento de los ingresos y dispone del 78 por ciento de la cartera de crédito agrícola institucional. Ahora veamos como opera al nivel del minifundio. El minifundio representa el 66 por ciento del minifundio y explotaciones familiares, el 66 por ciento de las explotaciones dispone del 4 por ciento de la tierra, participa en el 36 por ciento de los ingresos y obtiene el 4 por ciento de los créditos agropecuarios de tipo institucional. Nos muestra este gráfico la manera como se establece la correlación entre las formas de concentración de la propiedad sobre la tierra, la participación en los ingresos y la participación en la cartera del crédito agrícola institucional.

Esto representa practicamente un control latifundista sobre aquellos mecanismos de financiamiento agrícola o de capitalización rural.

En lo que se refiere a la distribución de recursos tecnológicos nos encontramos con un doble problema en casi todos los países latinoamericanos. Primero un debilísimo peso de los servicios agrícolas dentro de la estructura administrativa del estado. Dentro del presupuesto colombiano en 1962 los servicios agrícolas totales apenas representaban el 2.6 por ciento de su presupuesto, cuando en 1958 representaban el 5.2 por ciento, o sea que ésto nos revela la casi total inexistencia de verdaderos

programas de investigación agrícola y el debilísimo funcionamiento de agencias de extensión, destinadas a transmitir tecnologías solamente a ciertos niveles en la estructura empresaria del campo latinoamericano. El tipo de agencias de extensión parte de la realidad de un activo de ingenieros agrónomos o de profesionales de técnicos del campo latinoamericano que no guardan ninguna proporción con las exigencias de desarrollo tecnológico de ese sector.

En 1961 se estimaba la existencia de 17.000 ingenieros agronómos en la América Latna, que establecían este tipo de relación. En Costa Rica, el país mejor acondicionado tenía 251 personas activas por ingeniero agrónomo, Chile 355 y Argentina tenía una relación de 603 personas activas por ingeniero agrónomo, Colombia tenía ya una proporción de 2.940 personas activas por ingeniero agrónomo, Ecuador 5.500, Guatemala 44.300, y la República Dominicana que batía todos los records con un nivel de 144.300 personas activas por ingeniero agrónomo.

Esto nos revela, claro que midiendo el problema nada más que en términos de relación población activa agrícola ingenieros agrónomos, la carencia de este tipo de profesional vinculado a la posibilidad de un cambio tecnológico. Claro que nos revela otra cosa, y es un verdadero diagnóstico, del bajísimo nivel tecnológico de la estructura latifundista, nos demuestra que la estructura latifundista no ha requerido intensivamente de este tipo de profesionales del cambio tecnológico. Y nos revela también la debilidad congénita de las agencias de extensión que por lo general se han orientado hacia programas preciosistas de transferencias de tecnología, dominantemente a las capas latifundistas latinoamericanas.

Este tipo de organización de agencias de extensión, de carácter tradicional y siguiendo la filosofía norteamericana no ha podido cubrir sino áreas mínimas del campo latinoamericano en donde existían como en el Perú o como en el Brasil, cuarenta o más millones de campesinos, los programas preciosistas de las agencias de extensión o del crédito supervisado que pretendían integrar asistencia técnica y suministro de crédito, comprendían a tres mil, cuatro mil familias campesinas en poblaciones de cuanrenta millones.

Esto nos revela entonces la tremenda desproporción entre este instrumento de cambio, el profesional agropecuario, el médico veterinario, la mejoradora de hogar y el enorme problema o la tremenda exigencia de una gran masa campesina absolutamente desprovista de medios de cambio tecnológico.

De otra parte, la afluencia de instrumentos de cambio tecnológico o de capitalización rural, por ejemplo, la introducción de insumos industriales, incluyendo la maquinaria agrícola, los fertilizantes químicos, los fungicidas, etc., representa la importación de esos insumos el 4 por ciento de las importaciones colombianas.

En un país en el que las exportaciones agropecuarias representan cerca del 90 por ciento de las exportaciones, o sea que solamente el 4 por ciento está destinado a importación de insumos industriales para la capitalización y transformación tecnológica del campo colombiano.

Otro problema, no alcanzamos a deternos más para que entremos en el problema de la reforma agraria, es el control sobre aquellos mecanismos de redistribución de ingresos dentro del Estado. Las estructuras latifundistas disponen aún del poder político suficiente para lograr practicar sistemáticamente la evasión fiscal, o sea que el sector agropecuario, más exactamente las estructuras latifundistas relativamente no pagan impuestos ni contribuyen al financiamiento del presupuesto público.

En Colombia desde cuando vino la misión del Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento en la década de los años 50, se hizo un diagnóstico correcto del problema agrario colombiano pero las políticas aconsejadas eran de modelo norteamericano, eran políticas keinecianas, destinadas a modificar esta estructura de la propiedad latifundista por métodos tributarios. En el año 50 se emitieron estos consejos del profesor Currie de la misión del Banco Mundial y actualmente otra misión norteamericana, parece que ni en Colombia ni en otros países latinoamericanos tienen confianza en los diagnósticos que hacemos los latinoamericanos, los economistas latinoamericanos, no obstante que

ésto lo decíamos en Colombia desde 1942.

Me recuerdo que cuando fundé el Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, una de las primeras preocupaciones fue hacer este tipo de diagnóstico. Sin embargo siempre se está recurriendo a las misiones norteamericanas para que digan cuál es la verdad oficial. La verdad oficial dicha hace dos años por la misión Musgrave que vino para decirle al Estado qué política fiscal debía realizar, qué reformas tributarias, constató en su excelente diagnóstico que el sector agropecuario apenas contribuía en Colombia con el 4 por ciento de los ingresos tributarios.

En 1940 eran del 5.7 por ciento, en el 50 se elevaron un poquito al 5.9 y en 1960 eran del 3.5 por ciento. Esto nos revela el fenómeno de la evasión fiscal en razón de las políticas desarrolladas por las estructuras latifundistas de evasión a las posibilidades o exigencias de financiamiento del presupuesto público. Es claro que ésto nos muestra como aun cuando ya no se haya conservado la hegemonía política de las clases latifundistas en América Latina, sigue siendo muy grande su influencia dentro de los mecanismos operacionales del Estado. En eso consiste entonces, el control hegemónico, el que ejercen los grupos latifundistas sobre los mecanismos de representación, sobre los mecanismos de acceso a los órganos de conducción económica, sobre los órganos de redistribución de ingresos del Estado o sobre los mecanismos de relación con el sistema nacional de mercado. De ahí que sean estos grupos los que controlan los mecanismos de acceso al sistema de comercialización agropecuaria y ésto nos explica porque, por ejemplo, en el caso de Chile, la gran frustración, aun dentro del esquema de reforma agraria convencional de la Democracia Cristiana después de 1965, no pudo efectuar, avanzar en el proceso de reforma agraria ni realizar ningún tipo de planificación agropecuaria porque los asentamientos campesinos no tenían acceso a las estructuras de comercialización y financiamiento agropecuario controladas aun por las clases latifundistas. Y así nos encontramos con el drama de una coexistencia de dos estructuras: la estructura reformada y la no reformada, siendo que la estructura reformada era la que operaba en peores condiciones en el plano de la comercialización y el financiamiento.

Esto nos lleva a la conclusión de cómo es fundamental este concepto estructurado para poder definir los rasgos y las formas operacionales de una auténtica reforma agraria. No se trata simplemente de que nos inventemos métodos de simulación de reforma agraria, porque en definitiva la cuestión es muy simple, o resolvemos los problemas estructurales para lograr desarrollar una estrategia de desarrollo inmediato y autosostenido o no es posible resolver esos problemas y continuaremos como países atrasados y dependientes.

Este análisis estructurado nos sirve entonces para definir ya, la imágen de cuatro grandes tipos o categorías de estructuras latifundistas en América Latina. La estructura de latifundio arcaico de colonato, el que tuvo históricamente como expresión la hacienda mejicana de peones acasillados abolida en el proceso de la revolución nacional, la hacienda de tegujaleros, en el altiplano y los valles interandinos de Bolivia, la hacienda de feudatarios que aun existe en la sierra del Perú, la hacienda de huacipungueros que en cierta forma ha sido transformada en la sierra del Ecuador, lo mismo que la antigua hacienda de terrajería existente en la cordillera del sur de Colombia. El segundo tipo es el del latifundio modernizado de colonato que ha tenido como expresión, quizás un tipo más ejemplar, es el fundo de inquilinaje de Chile que conkina formas arcaicas estructurales latifundistas con algunos elementos de modernización tecnológica y empresarial.

El tercer tipo es la estancia o la hacienda y el latifundio emergente de los procesos de colonización interior de la América Latina estimulados no solo por la presión nacional y campesina sobre la tierra sino por las relaciones con la economía internacional de mercado y la nueva estructura de dependencia. De ahí que surjan formas como la estancia ganadera argentina, como la hacienda cafetalera paulista, como la hacienda algodonera o azucarera de la costa peruana o también como algunos tipos de hacienda cafetalera en Colombia.

Tenemos tipos ya muy modernizados pero que todavía son estructuras latifundistas, lo mismo que ocurre con el cuarto tipo que es el correspondiente a la plantación, fundamentada en el sistema normativo del enclave colonial. También la plantación se caracteriza por el acaparamiento de tierra y por los elementos característicos de la estructura latifundista, no obstante que puede operar con elementos modernos como el salariado de tipo capitalista, las relaciones contraactuales y la utilización de técnicas semi-intensivas en las áreas que directamente cultiva.

Esto nos lleva a la conclusión de como es de equivocada la formulación, particularmente liberal-populista, que se hace en América Latina de que la reforma agraria debe versar y comprender exclusivamente las áreas del latifundio de origen hispano-colonial. Hasta hace poco tiempo en el Perú, en razón de la ideología Aprista, se expuso como reforma agraria aquélla que consistiese exclusivamente en la afectación de las viejas haciendas de colonato de peones feudatarios de la sierra, excluyendo totalmente a las haciendas algodoneras y cañeras de la costa regada peruana, o sea que condenaba a los campesinos a través de ese tipo singularísimo de reforma agraria a que fueran a operar en las peores tierras, en las tierras marginales de una economía nacional.

Eso no es un cambio de estructura, eso es simplemente un método de evasión, y de ahí que ese tipo de ideologías confluyesen con las ideologías de las clases terratenientes en América Latina que siempre han sentado que admiten la reforma agraria, pero claro, la que consista en parcelar los peores latifundios y las tierras de carácter marginal, o la que consista en parcelar aquello que llaman abusivamente, porque no tiene una fundamentación científica, latifundismo de Estado. Claro que hay latifundios de Estado, por ejemplo las haciendas de la sierra del Ecuador, son latifundios de estado, porque corresponden, están incorporadas al sistema de fincas.

Pero hablar de que las enormes tierras baldías, inexplotadas, que las tierras moscosas del amazonas constituyen un latifundio de Estado, es ignorar los elementos mismos de

la economía agrícola. Es un abuso del lenguaje, y este es el meollo del concepto latifundista, del latifundismo de Estado. Comprendiendo las tierras baldías naturalmente que resulta que la mayor parte de las tierras de la América Latina, como son baldías, constituyen un latifundismo de Estado. Y de ahí la política latifundista de decir que quiere una reforma agraria pero empezando por distribuir la tierra de los latifundios de Estado.

Ahora nos enfrentamos con nuestro problema final, el de la reforma agraria, no estudiada en abstracto, la reforma agraria como una respuesta a esta problemática concreta, así la planteamos en término científico-social, no como una abstracción o un factor de simples inclinaciones o preferencias ideológicas personales, porque en definitiva las ideologías sirven en la medida en que responden a problemas estructurales concretos.

Cómo estudiamos este probelma. A mi juicio, mi método de operación que es un método dialéctico, trata de responder tres problemas:

Qué se reforma. Cómo se reforma. Y para qué se reforma. Porque es esta metodología la que nos sirve para definir unas tipologías de reformas agrarias en América Latina y poder clasificarlas y calificarlas técnicamente.

El qué, ya lo hemos examinado. El qué son las estructuras latifundistas. Ya hemos dicho en nuestro análisis que no se trata de una estructura latifundista sino de una pluralidad de estructuras. Hemos fijado cuatro grandes categorías históricas de estructuras latifundistas y en consecuencia el problema que se plantea es el de remodelación y sustitución de las estructuras y no simplemente el de una reparación formal de las estructuras.

Segundo, el cómo. Como se reforma, qué elementos entramos a examinar en esta problemática del cómo. Los problemas de que fuerzas sociales participan para saber cuál es la naturaleza de la reforma agraria. Participa el campesinado, las clases medias, las clases obreras, o solamente participan las clases terratenientes, con qué ideología, es decir, cuáles son las líneas que [illegible]

definiendo la ideología para diferenciarla de la teoría científico-social como esa suma de creencias, de valores y de aspiraciones de las clases o de los pueblos. En eso se diferencia de una teoría científica-social que no revela un sistema de valores ni un sistema de aspiraciones, proyecta objetivamente una realidad y los recursos de que se dispone y los mecanismos de operación. Todos son los elementos que integran la problemática del cómo. Fuerzas sociales, ideologías recursos, mecanismos operacionales. Y el para qué. Para qué se hace la reforma agraria? Uno es el para qué, el objetivo finalista, el sentido estratégico del campesinado o de las clases medias, de las nuevas fuerzas sociales. Otro es el para qué y el objetivo de las clases terratenientes, si los terratenientes como la Federación Nacional de Ganaderos de Colombia, dice que es partidaria de la reforma agraria; ya imaginamos para qué es que quiere la reforma agraria; para impedir que sea modificada la estructura latifundista.

Ustedes habrán leído en el periódico en días pasados que los grandes terratenientes ganaderos de Córdoba, uno de los más atrasados de Colombia, han ofrecido sus tierras para la reforma agraria, luego el texto dice de que se trata. Se trata de que las ofrecen en arrendamiento, o venta, en términos comerciales a los campesinos. Esto no es reforma agraria, esta es simplemente la utilización de los mecanismos tradicionales del mercado de tierras para conservar la estructura de dominación social. El para qué, nos revela ésto, nos da la base para definir las dos grandes líneas estratégicas, que ustedes podrán estudiar en forma de modelo, modelos que empalman con mi tipología de las reformas agrarias, que podrán encontrar en dinámicas de las reformas agrarias en América Latina, en un documento elaborado por un gran economista brasilero Plinio Sampaio y por un gran economista agrícola norteamericano asimilado en la América Latina, como muchos científicos norteamericanos quepracticamente deben considerarse como parte integrante del pensamiento latinoamericano.

El documento se llama El Transfondo Político de las Reformas Agrarias en América Latina y define tres modelos: un modelo capitalista liberal, un modelo capitalista populista, y un modelo estructural social.

Esto modelos políticos los he reordenado de acuerdo a mis propios enfoques y a mi propia tipología de la reforma agraria. Esas estrategias las divido en dos grandes categorias: estrategias paliativas y de simple acción periférica sobre la estructura y estrategias estructuradas. Las estrategias paliativas como su nombre lo indica, son aquéllas que se inspiran en modelos liberales, capitalistas o modelos capitalistas populistas, orientados hacia la redistribución de ingresos, de recursos y de poderes pero no hacia un auténtico cambio estructural. Así, ese tipo de modelo o de modelos se orienta hacia una cierta parcelación de tierra, de ciertas tierras, así como también una cierta distribución o redistribución del poder, en el sentido de que parte del supuesto de la necesidad de organizaciones campesinas que participen en el proceso de la reforma agraria. Ese tipo de movilización campesina primaria es la que corresponde a todo modelo populista en los procesos latinoamericanos.

En la práctica estos modelos liberales y populistas han tendido a restar capacidad de presión a la explosividad del problema agrario, han tendido a minorar las condiciones de desempleo, las situaciones de tensión y violencia en ciertas áreas del campo latinoamericano, pero no han logrado ni impedir el proceso de desempleo creciente o de subempleo, ni cerrar las válvulas de drenaje o escape de la población campesina que inmigra desordenada y torrencialmente hacia las ciudades en busca de empleo y de posibilidades de ascenso social.

Finalmente, no han logrado disminuir el proceso expansivo de la marginalidad social. Nos encontramos así que el 90 por ciento de la mano de obra rural, está vinculada a economías familiares o minifundistas. Las economías familiares son, mientras no se establezca una política de ampliación de las unidades territoriales, de diversificación agrícola y de industrialización rural, unidades potencialmente minifundistas. Yo alcancé a conocer, en investigaciones que hice, posiblemente las primeras en Colombia, en las áreas cafetaleras de Caldas, estudié la colonización antioqueña de la

hoya del Cauca, en 1936, un tipo de finca familiar óptimo, de 40 a 50 hectáreas, en la que había plantación cafetera, cultivos de subsistencia y una pequeña ganadería familiar. Cuando regresé a Caldas hace unos pocos años, ya no encontré eso sino minifundios de media hectárea, porque no hay quien resista la presión sucesorial sobre la tierra. La familia caldense o la familia antioqueña se caracteriza por una elevadísima densidad, familias de 6, 8 o 10 personas, y al cabo de dos generaciones se había pulverizado este tipo de finca familiar. Así que es el 90 por ciento de la población activa latinoamericana la que está vinculada a esto que es, el área real o potencialmente de la marginalidad social. Lo que quiere decir, que las estrategias liberales y populistas de reforma agraria son estrategias que han mejorado las condiciones de funcionamiento de la estructura pero no han podido con el problema.

Las otras son las estrategias de carácter estructural, Por qué se caracterizan? Las de carácter estructural son aquellas para devolver a los términos su sentido semántico estricto, son aquéllas que buscan el cambio estructural, porque ahora se habla tanto de cambio estructural por diferentes tendencias e ideologías que ya la gente no sabe a qué atenerse, dado el grado de confusión a que hemos llegado. Así, en la Carta de Punta del Este se hablaba de que las reformas agrarias debían tender en América Latina a la abolición del latifundio y al cambio estructural.

Sin embargo vemos que las tendencias que pueden inspirarse en esa Carta no pueden querer el cambio estructural. El cambio estructural requiere estos elementos:

Primero, la ruptura global y radical del sistema, si es que se va a hacer un cambio estructural, sino no se habla de cambio estructural, háblese de un reparación de la estructura, como decía un político colombiano de una reparación locativa de la estructura aplicando un poco la técnica de la construcción.

Segundo, es necesario que se defina un nuevo esquema de la sociedad, no hay un cambio de estructura para que la sociedad siga igual sino para que tienda a crear una nueva

sociedad.

Tercero, se fudamenta en una transferencia real del control de la propiedad sobre la tierra, es decir, la transferencia de la propiedad de la tierra, de los terratenientes a los campesinos, partiendo además del concepto elemental de que para constituir un nuevo sistema de empresa y de empresario no solo se va a transferir la tierra sino la capacidad de la gestión económica, o sea la posibilidad de crear no solo un nuevo sistema de propiedad sino un nuevo sistema de empresa y de empresariado, y por último la creación de un nuevo sistema económico, es decir de una nueva estructura fundamentada sobre la propiedad social y sobre sistemas nuevos de gestión económica.

Solamente este tipo de cambio puede hacer posible, no simplemente redistribuir retazos de tierra, tiera desnuda entre campesinos desnudos, la creación de un nuevo sistema de empresariado, un nuevo empresariado agrícola latinoamericano. Además, la condición necesaria para poder realizar la revolución agrícola, no la revolución verde consiste simplemente en utilizar especies de elevadísimo rendimiento, lo que puede mejorar en algo el producto pero de ninguna manera puede calificarse de una revolución.

Revolución agrícola es la capacidad de aplicar los principios racionales de la revolución industrial al sector agropecuario modificando toda la estructura de empresa del sistema de uso de recursos y los niveles de productividad general en esa estructura. En suma, las estrategias estructurales lo que persiguen o lo que deben perseguir no es solo romper la estructura latifundista sino crear otra nueva.

El gran problema que se ha planteado a reformas agrarias, como por ejemplo la boliviana, fue la de que ese proceso se orientó más en el sentido de romper la estructura la antigua estructura latifundista de pegujaleros en el altiplano y los valles interandinos que a crear otra nueva, porque la simple redistribución de las tierras entre pegujaleros no suponía creación de una estructura. Nos encontramos por eso con una experiencia latinoamericana expresada a grandes rasgos de la manera siguiente: en lo que hace a este enfoque las reformas agrarias no solamente

deben tender a romper las antiguas estructuras latifundistas sino a crear otras nuevas.

México debió tener una experiencia de medio siglo para poder ir conformando nuevos diseños estructurales porque primero tuvimos la etapa antes de ciclo sexenal cardenista, la etapa de la indefinición en que se entendía la reforma agraria como una política correctiva, simplemente correctiva de la estructura latifundista y de ahí que redistribuyeran tierras marginales de los latifundios, conservando como reserva las tierras mejor acondicionadas en tierras de riego de unidades básicas de 100 hectáreas ampliables hasta 300 hectáreas de acuerdo con los tipos de cultivos y se definía entonces un tipo de estructura capitalista fundamentada sobre la mediana o pequeña propiedad.

Dejando un poco al garete de las comunidades y ejidos, es decir, no definiendo un sistema agrario de dos sectores:

Un sector privado capitalista y un sector equidad, comunitario o cooperativo. Yo creo que ésto era lo que estaba tratando de enfrentar el Gobierno Mexicano.

En el caso de Movilla, nos encontramos con que la reforma agraria se orientó con una gran indefinición porque la definición de latifundio comprendía todas aquellas unidades en las que existían esas relaciones serviles, o sea, todo este sistema del colonato o de los trabajadores pegujaleros. Como ésto existía, no existe solo a nivel de las grandes unidades sino de todas las unidades, en muchas de las grandes unidades pudieron defenderse políticamente y conservarse y fueron afectadas en cambio como latifundios muchas de las pequeñas o medianas unidades.

Se produjo entonces un gran desorden en esa estructura. Además la definición legal de empresa agrícola llevaba a afectar muchas unidades, medias o familiares que podían tener posibilidades de organizarse como un nuevo sistema de empresa, y en cambio dejaba a muchas grandes unidades, que tenían algunos elementos de mecanización, alguna apariencia de empresas capitalistas.

De otra parte, ocurrió el fenómeno de que los servicios de desarrollo agrícola, extensión agrícola, experimentación, fomento, extensión dentro de ese sistema norteamericano de los clubes, etc., estaciones de máquina, fueron golpeadas directamente por el servicio agrícola de los Estados Unidos lo que produjo una escisión, una dicotomía en el enfoque de la reforma agraria, porque de una parte estaba la política que realizaba el Estado en lo que hace a la redistribución de las tierras, de otra, la política de desarrollo agrícola en manos del servicio agrícola interamericano, del Punto Cuarto de los Estados Unidos que desarrollaba su propio esquema de reforma agraria.

El efecto es, que la mayor proporción de recursos de extensión agrícola, de fomento, crédito agrícola y crédito supervisado se orientó en el sentido de favorecer la formación de una nueva clase de terratenientes en áreas de plantación en los llanos del oriente boliviano, y las comunidades campesinas del altiplano y de los valles para lo cual se hizo la reforma agraria, no participaban en esa distribución de servicios sino en una mínima e insignificante proporción.

Esto nos muestra que había una gran indefinición en cuanto a los objetivos económicos y empresariales de la reforma. En el caso de Cuba nos encontramos con dos etapas muy definidas, aparte de lo que sucedía a la etapa de la Sierra Maestra en términos de reforma agraria.

Primero: la primera reforma agraria del año se fundamenta en el concepto de una economía de tres sectores, que los enumero de acuerdo a su peso económico. El sector privado, que estaba constituido por medianas y pequeñas unidades familiares ya que el minifundio desde la primera reforma agraria se eliminó al ampliarse hasta el término, creo de cinco caballerías, o sea aproximadamente unas 67 paradas. Así quedó entonces este sector privado, como sector dominante.

Un sector cooperativo que entró a operar los complejos agroindustriales y las haciendas ganaderas y un sector estatal que era el sector minoritario. En la segunda reforma agraria, después de la invasión a Bahía Cochino

se establece una economía de dos sectores que son, el sector estatal, que comprende por medio de las granjas del pueblo, las grandes plantaciones agroindustriales, las haciendas ganaderas y que opera sobre las siete décimas partes de la tierra agrícola de Cuba y un sector de pequeños propietarios, pero que tienen propietarios con unidades que valen entre 15 o 20 hectáreas a 75 hectáreas, organizados en cooperativas de servicios y que se insertan con un mecanismo estatal de comercialización y crédito agrícola, ya que existe un monopolio estatal sobre el mercado interior, el comercio exterior y las estructuras de financiamiento agrícola.

Esto nos revela entonces como es que ha operado esta tendencia que he estado planteando de sustituir la estructura agraria, la vieja estructura agraria latifundista por un nuevo tipo de estructura.

De acuerdo con estas formulaciones, quiero ahora entrar a definir los grandes tipos de reformas agrarias, partiendo de la experiencia histórica de la América Latina. A mi juicio, existen en América Latina tres tipos de reformas agrarias, que corresponden, que pueden corresponder un poco a los modelos políticos que he enunciado.

Las reformas agrarias estructurales, las reformas agrarias convencionales y las reformas agrarias marginales. Son tres tipos muy definidos estructurales, convencionales y marginales.

En este caso el objetivo es el cambio de la estructura, independientemente de la naturaleza de la estructura sustituible. En el se persigue la modificación en el funcionamiento de la estructura y en este aspecto se persigue un tipo de operaciones, de diversión táctica que evita el cambio de la estructura.

Vamos a explicar entonces en términos de procesos latinoamericanos este modelo.

1o. Las Reformas Agrarias Estructurales

Iniciamos nuestro análisis con la definición de las reformas agrarias de carácter estructural, que son aquellas reformas profundas, rápidas, masivas y que están integradas a procesos globales de cambio, o sea que ya partimos de que la naturaleza de las reformas agrarias estructurales se define no solo por los cambios que operan en el sector agropecuario sino por la vinculación a un proceso global de cambios en las diferentes estructuras de la sociedad nacional. Ese cambio opera tanto en la estructura de la sociedad, estructura social, las relaciones sociales, en la estructura del estado, en el sistema de poder político, como también en la conformación de la economía nacional de mercado, en los tipos de cultura y en general en las diversas formas de organización de la sociedad.

Un segundo elemento de caracterización es el de las fuerzas sociales que liderizan esos cambios. En la práctica histórica latinoamericana esas fuerzas sociales son de tipo popular. En las reformas agrarias de Méjico, Bolivia, Cuba, posiblemente también ahora en la de Chile, son esas nuevas clases, es el campesinado, el proletariado urbano, clases medias, las que se transforman en fuerzas sociales de liderización del proceso de cambio estructural. Lo que quiere decir que hasta ahora en América Latina no ha habido un solo cambio estructural que haya sido liderizado y realizado por las antiguas fuerzas sociales. Un tercer elemento de caracterización es el de que se altera y sustituye el sistema de poder tradicional y se entran a aplicar las reglas institucionales emergentes del nuevo proceso.

En otros términos, en la reforma agraria estructural, no se conserva la estructura latifundista de poder ni se aplican las reglas institucionales que norman el funcionamiento de la sociedad tradicional. Por ejemplo, en materia de propiedad, de afectaciones, expropiaciones, indemnizaciones, etc. Si se hubieran aplicado las reglas institucionales de la sociedad tradicional en Méjico, en Bolivia, o en Cuba no habría habido reforma agraria estructural, porque aún cuando en las leyes se hubiese consagrado principios liberales de expropiación y de indemnizaciones, en la práctica todas las reformas agrarias fundamentales en la América Latina han sido de carácter confiscatorio. Uno encuentra

capítulos en la Ley de reforma agraria de Méjico, o en la de Bolivia, consagrando las indemnizaciones pero los pagos efectuados por indemnización posiblemente no llegaban ni al 2% de los montos totales de indemnización calculada. Lo que quiere decir que en la práctica histórica las reformas agrarias estructurales han sido de carácter confiscatorio.

Cuarto, las ideologías que inspiran esos procesos no han sido ideologías liberales o de tipo capitalista, sino ideologías de carácter popular o socialista. La ideología que inspiró el proceso de la reforma agraria en Méjico después de la época de Cárdenas fue una ideología que en cierta manera intentaba integrar dos esquemas, el que ha llamado el gran economista marxista polaco Oskar Langued "El Esquema Nacional Revolucionario de Desarrollo" y de otra parte, esquemas o ideologías socialistas.

Un quinto factor, es el de la existencia de una nueva imágen del Estado. En todos los países que han hecho reformas agrarias estructurales, en Méjico que fue el primer país que hizo un tipo de revolución nacional, se definió también, aun sin teoría, pero en respuesta a una especie de ideología inmensa en la praxis histórica, la imagen de un nuevo tipo de Estado Nacional, ya que no podemos hablar de que el Estado tradicional latinoamericano controlado por unas cerradas y minoritarias oligarquías sea Estado Nacional. Ese Estado Nacional, aquél que ya responde a la presencia y participación de masas populares, que se define con este tipo de reforma agraria estructural la imagen nueva del Estado Nacional popular en América Latina. Y es este tipo de Estado el que entra a conformar las nuevas estructuras de conducción del proceso, Méjico tuvo que inventar agencias e instrumentos de promoción agraria, por ejemplo, el Banco Ejidal. No existían este tipo de teorías de servicios asistenciales del Estado cuando Méjico creó las primeras formas de la organización agrícola en respuesta a las exigencias de desarrollo de las comunidades ejidadas. Y una de sus grandes experiencias consistió no solo en crear agencias al nivel del Estado sino crearlas a través de las comunidades campesinas. El secreto del funcionamiento en todo el ciclo cardenista de estos programas de cambio agrícola, no sólo de cambio agrario en las comunidades campesinas sino de cambio agrícola, fue la

proliferación de las colectivas de crédito, o sea estructuras a nivel de los ejidos colectivos o los frentes tipos de ejidos o comunidades, estruturas destinadas a captar y a lcanalizar servicios asistenciales del Estado, ya que una de las grandes fallas en el funcionamiento de la extensión, y lo saben los extensionistas que están aquí mejor que yo, ha consistido en que de una parte solo se enfoca el problema a nivel del Estado, de las agencias de Estado y no a nivel de las comunidades campesinas que necesitan estruturas de captación y distribución o uso interno de esos recursos tecnológicos y financieros.

Un sexto factor es, el del establecimiento de un régimen de distribución profunda del ingreso agrícola y de movilización del ahorro interno con un sentido de realización y financiamiento a corto plazo de la revolución agrícola, o sea el cambio radical en el régimen de uso de los recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros. Esto nos explica por que razón es que mientras en la América Latina, como explicábamos ayer, como caracterización de las estructuras del atraso son muy bajas las tasas del ahorro global, porque en estas nuevas economías se eleva inmediatamente la tasa de ahorro y los procesos de acumulación cubren hasta un 20 o 25% del ingreso bruto total como ocurre en Cuba. Semejante acumulación de ahorro representa entonces el verdadero potencial para realizar la auténtica revolución agrícola, el desdoblamiento de la reforma agraria estructural en una revolución agrícola.

Desde luego, creo que también valdría la pena insistir en el concepto, tan importante en los aspectos de la planificación de la reforma agraria o del desarrollo agrícola, de la integración de los desarrollos. Integración del desarrollo agropecuario al desarrollo industrial, al desarrollo del aparato de servicio. Este es uno de los puntos claves en la planificación.

No podemos hablar de la planificación si no se integran los sectores, si no existe una correlación entre el desarrollo del proceso de industrialización manufacturera y el proceso de la reforma agraria y el desarrollo agrícola. Supone la existencia de, primero un enfoque de la planificación global; segundo, un enfoque correlativo de la planificación sectorial del sector industrial

manufacturero, del sector agropecuario, del sector de servicios, etc. y tercero, supone la realización de un método de operación por medio de planes por producto. Si en algo se ha especializado o ha entrado a operar y adquirir una enorme experiencia recientemente Cuba, ha sido particularmente en la operación de los planes por producto y los planes sectoriales.

La cuestión entonces de lograr un rápido desdoblamiento de la reforma agraria estructural en revolución agrícola depende de la capacidad de imponer estos métodos de planificación global, planificación sectorial y planificación por producto. Eso también depende del tipo de estructura empresarial que se idee. Si se persiste en el método de reformar unidad por unidad y no tomar grandes áreas o zonas de desarrollo agropecuario, no será posible la planificación agrícola ni será posible un cambio en la estructura empresaria, que es la estructura básica del desarrollo agrícola. Partimos del concepto de que la reforma agraria, aun la reforma agraria estructural, no tiene facultades intrínsecas de resolver la problemática del desarrollo, elimina los obstáculos estructurales que impiden el desarrollo, es decir hace posible la aplicación de una estrategia de movilizaciónde recursos en que consiste el desarrollo.

Entendámonos bien. Reforma agraria en sí, no es desarrollo, es la eliminación de los obstáculos para desarrollar una estrategia de desarrollo.

La creación de una estructura sustitutiva de la estructura latifundista, desde luego una estructura que séa superior y que por lo general en los países latinoamericanos ha entrado a combinar cuatro tipos de variables. Uno, la cooperativa de producción con diversas formas y denominaciones, el ejido colectivo en Méjico era una cooperativa de producción, empresas cooperativas, empresas campesinas de tipo autogestionario que empiezan a diseñarse en algunos países latinoamericanos particularmente ahora en el Perú, son formas de organización cooperativa, muy avanzadas, en las que, ya se va a practicar una socialización de propiedad, un control directo por los productores de la propiedad y de la gestión económica, desde luego sobre la base de que deben operar dentro de planes sectoriales y también suponen el funcionamiento de un sistema de planificación global.

El sistema de empresas de estado que se pueden concebir en dos formas: empresas de estado, como formas de gestión puramente estatal, o con formas de participación de los trabajadores en la gestión, es decir con régimen de congestión.

Las empresas de Estado desempeñan una función muy importante independientemente de las preferencias ideológicas de los países. En aquellos sectores, como por ejemplo, las empresas ganaderas que requieren un escaso número de personas, en este tipo de empresas posiblemente podrán funcionar con mayor eficacia empresas de estado en cuanto es muy elevada la densidad de capital y la relación entre patrimonios territoriales, activos ganaderos y número de personas necesarias para la operación.

Como una cooperativa resultaría para una élite privilegiada de gentes, y de ahí que Cuba sustituyó el tipo de cooperativa ganadera por una empresa estatal.

La empresa estatal también me parece que será una opción preferente en aquellas líneas como de grandes plantaciones con instalaciones industriales que exijan una muy elevada inversión. También puede funcionar como empresa estatal pura, como empresa estatal de congestión o como empresa cooperativa de participación estatal. En Méjico se proyectó, desgraciadamente no se ha desarrollado el principio ni la tecnología, la cooperativa de participación estatal de Sacatepec que es un tipo suigéneris de cooperativas de participación estatal, en la que toman parte los ejidos que aportan la caña, el ingenio azucarero comprendiendo tres sectores: el estatal, el obrero y el campesino. De todas maneras este es un diseño de gran importancia en lo que hace a la transformación estructural de la América Latina. La otra variable sería la cooperativa de servicios que asocia a pequeños agricultores pensando que siempre habrá un sector de pequeña explotación. Por ejemplo, la línea de los cultivos hortícolas, que hará posible o hará necesaria la organización de cooperativas de servicios, por ejemplo el sector de pequeños propietarios en Cuba se organiza en cooperativas de servicios que bien operan las líneas de la mecanización o bien sirven de instrumentos de enlace con las estructuras monopólicas del Estado en lo que hace al financiamiento agrícola o la comercialización.

Estos son entonces, a grandes rasgos, los elementos que conforman lo que he llamado el tipo de las reformas agrarias estructurales.

Luego tenemos un segundo tipo: Las reformas agrarias convencionales que corresponden a los modelos políticos liberales y populistas. Dentro de este modelo nos encontramos con que el elemento nuclear es la negociación política, por eso las he denominado, reformas agrarias convencionales. Son el producto de una negociación. Entre quién? Entre los dos elementos contendientes, las antiguas y las nuevas fuerzas sociales. Las clases terratenientes, la burguesía o las nuevas fuerzas sociales, las clases medias, el proletariado y sobre todo el campesinado.

Esa negociación se opera a través del sistema institucionalizado de partidos conservadores, reformistas y revolucionarios.

Un tipo de reforma agraria convencional fue por ejemplo, el que se instaló en Chile a partir de 1965, que fue el producto de una negociación entre los partidos de izquierda, el partido socialista, el partido comunista, los partidos de centro, la democracia cristiana y los partidos de derecha, integrados en el partido nacional. En definitiva, lo que había era una operación de negociación entre fuerzas sociales y de ahí que las reglas de juego que se aplicasen en definitiva eran las reglas de juego de la sociedad tradicional. Las reglas normativas en materia de expropiaciones, el enfoque sobre la cuestión de la propiedad, las indemnizaciones, etc., que son los marcos en que se mueven, que limitan el proceso de la reforma agraria en Chile. De ahí que sea un proceso que tenga ya una falla o dos fallas básicas: una, la que debe aplicar las propias reglas institucionales de la sociedad tradicional y segundo, la de que debe operar de acuerdo a un sistema normativo que induce a realizar afectaciones fundo por fundo, afectando unidades aisladas y en consecuencia haciendo físicamente imposible la planificación agrícola. Ya lo vamos a estudiar en el modelo de reforma agraria por áreas que elaboré para el valle de Anta en la sierra del Perú.

Cuál es la diferencia entre este tipo de reforma agraria convencional y un tipo de reforma agraria estructural.

Una segunda caracterización es la de que la reforma agraria convencional opera exclusivamente como una reforma sectorial. Una reforma que intenta modificar el sistema de propiedad y tenencia de la tierra sin tocar las otras estructuras nacionales, ni la estructura de la comercialización, ni la estructura del financiamiento agrícola, ni del financiamiento general del desarrollo, ni la estructura social, ni la estructura del estado.

Entra a operar con la antigua imagen modernista del Estado.

Una tercera caracterización es la de que, el objetivo estratégico de este tipo de reformas agrarias convencionales, no es el de cambiar la estructura sino el de modificar las formas de funcionamiento de la estructura. Supone, desde luego, un proceso de avance y de modernización pero no un cambio estructural, no resuelve los problemas fundamentales del cambio que exige una nueva estrategia de desarrollo. De allí que dentro de este esquema se tengan que aplicar las reglas institucionales de la sociedad tradicional respecto a problemas básicos como el de la propiedad, el de las expropiaciones, las indemnizaciones, la prevalencia del concepto de sector privado o de economía privada y también el esquema de empresa agrícola. El esquema de empresa agrícola será la propiedad familiar. Se desecharán todas las formas de propiedad social.

Todos esos esquemas de reforma agraria convencional o marginal, la de Chile, la de Venezuela, la de Colombia, funcionen hayan funcionado, me parece ya es tiempo pasado en el caso de Chile, los esquemas de una propiedad privada y familiar.

Qué líneas ideológicas inspiran estas reformas agrarias. Las líneas ideológicas son aquellas que persiguen procesos de modernización tecnológica y empresarial, es decir que responde a las líneas de los movimientos liberales y populistas, la modernización, la introducción de innovaciones tecnológicas a la introducción de semillas mejoradas, por ejemplo la adopción de la revolución verde que no toca la estructura.

Un quinto elemento es, la forma de operar los mecanismo de transferencia del ahorro. Si se aplican las reglas - institucionales de la sociedad tradicional, el criterio romanista de la propiedad, el régimen de indemnizaciones partiendo de niveles comerciales de la tierra aunque sean, tengan ciertos castigos, en el fondo el problema - consiste en que ese régimen de indemnizaciones supone una elevada transferencia de ingresos y recursos del presupuesto público y de los ingresos campesinos hacia los grandes propietarios latifundistas de la tierra, que en definitiva resulta una operación de transferencia de ingresos, de - sectores que podrían ser muy dinámicos, los sectores campesinos beneficiarios nominalmente de la reforma agraria o el presupuesto público que en definitiva no hace sino acumular ahorro nacional transfiriéndolo en premio a las clases terratenientes. Es decir, viene resultando ya en un - proceso de reforma agraria al revés en cuanto funciona como un mecanismo de refinanciamiento de las clases terratenientes.

Esto nos explica un fenómeno muy corriente en los países que operan esquemas de reforma agraria marginal o reforma convencional. Cito dos casos, como el de Venezuela. Venezuela, claro es el país rico de la América Latina aun cuando también se le define como el país de unas finanzas públicas ricas sobre un pueblo pobre, y el caso de Colombia.

En cuanto a los dos países, particularmente en unos años - anteriores, quienes tomaban la iniciativa de venta de los latifundios eran los propios latifundistas.

Nos lo explicamos en razón de estos mecanismos y del hecho de que se aplican las reglas institucionales de la sociedad tradicional y se persigue el realizar reforma agraria, a mi juicio imposible político y económico, a través del funcionamiento del mecanismo del mercado de la tierra.

Así las clases terratenientes que no encontrarían mercado de la tierra porque los campesinos latinoamericanos, colombianos, venezolanos, no tienen poder de compra, ya hemos - examinado el problema de los 75 millones de campesinos latinoamericanos, con disponbilidad anual de 15 dólares por habitante para compra de manufacturas y pago de servicios, como no hay mercado interno de la tierra entonces, éste

resulta el método privilegiado para que los terratenientes puedan vender tierras que de otra manera no venderían, o sea que la reforma agraria opera en el sentido de crear un mercado capitalista de tierras que en otra forma no funcionaría.

En síntesis, tenemos que este tipo de reforma agraria convencional logra evidentemente una redistribución del ingreso agrícola una cierta redistribución mínima y marginal de la tierra pero estos procesos se efectúan a un nivel casi microeconómico, no pueden operar cambios ni a nivel regional ni menos a nivel nacional.

El tercero es el tipo de las reformas agrarias marginales, que resultan de movimientos de carácter aparentemente contradictorios, movimientos políticamente conservadores populistas, cuando las fuerzas que intervienen en el diseño y orientación ideológica de la reforma son las viejas fuerzas sociales apoyadas por fuerzas políticas de clases medias con una orientación populista. Así se define un tipo de reforma que se orienta en el sentido de desviar la presión campesina sobre la tierra orientándola hacia áreas marginales de tierras baldías.

Es el caso del tipo de reforma agraria que opera fundamentada en la colonización de áreas baldías, en el mejoramiento de tierras, realización de obras de infraestructura, de riegos y drenajes, introducción de semillas mejoradas, crédito supervisado pero no cambio estructural ni redistribución de la tierra.

Habrá sí, parcelación marginal de latifundio y casi sobra decir de latifundios marginados. En países como el nuestro algunos latifundios con graves conflictos sociales, con desgarramientos internos, localizados en áreas de violencia y de gerrillas son los que se ofrecen al INCORA para la parcelación, lo que quiere decir que lo que se va a parcelar son problemas sociales y lo que se le vende al estado más que la tierra es un conflicto y un problema social. Así que las líneas de operación de ese tipo de reforma agraria marginal, son las líneas de la colonización, las líneas de las parcelaciones marginales, las introducciones de innovaciones técnológicas o el mejoramiento de tierras por medio de los sistemas de riego. Estos factores, desde luego, no pueden ser

subestimados, no los trato de subestimar; lo que me parece fundamental, es decir, que eso no es reforma agraria. La reforma agraria es fundamentalmente un cambio en la estructura y tenencia de la tierra, los otros son los elementos del desarrollo agrícola. Cuando hablo de colonización quiero también establecer una diferenciación muy estricta, entre la colonización entendida como un complemento de la reforma agraria, por ejemplo en países que han agotado su reserva de tierra agrícola y deben entonces entrar a colonizar las áreas baldías. Es un elementc de complementación de la reforma agraria, tal como se ha diseñado en Méjico y en Bolivia pero el tipo de colonización que funciona dentro de las reformas agrarias marginales es la colonización entendida como un sustituto de que se haga redistribución de tierras de latifundio y cambio estructural.

El apoyo de esta reforma, obviamente, es el apoyo de las fuerzas sociales dominantes, del sistema de partidos conservadores o liberales que están interesados en el mantenimiento del statu quo, que en definitiva el objetivo estratégico no es cambiar la estructura, ni siquiera es cambiar fundamentalmente los términos de funcionamiento de la estructura, es preservar la estructura. De ahí que la reforma agraria marginal deba merecer la denominación de contrareforma agraria.

Este tipo de reformas agrarias, obviamente, no pueden cambiar los términos del proceso y las condiciones de funcionamiento de las estructuras latifundistas. No modifica ni los procesos de concentración latifundista y pulverización minifundista que hemos venido examinando, no modifica el sistema de poder, no modifica la estructura de distribución social del ingreso agrícola para elevar la capacidad adquisitiva de las mayorías campesinas, no modifica tampoco la estructura de distribución de recursos de capitalización rural o de cambio tecnológico. Es decir, aplica aquella filosofía que inspira la gran novela del principe de Lampeduza, el Gato Pardo, que consiste en hacer aquellos cambios destinados a que todo siga igual.

En el caso de la reforma agraria de Colombia, que creo se pueda tomar como un modelo de reforma agraria marginal, nos encontramos con un balance que en esencia no creo que sea

modificado, con dos políticas que son auténticas de reforma agraria tomadas entre 1970 y 1971. Las políticas de concentración parcelaria de Jamundí, en el Valle, y la que ahora, todavía no se realiza, simplemente un diseño en la sabana de Bogotá, en los municipios de Soacha y Silvania. En total las familias beneficiarias de estos programas, el de Jamundí está en marcha, el de Soacha y Silvania es apenas una autorización a la directiva del INCORA para que lo realice. De manera que todavía hay mucho trecho, no beneficiaría en total a más de unas 3.000 familias campesinas, que no modifica los términos del balance crítico que vamos a hacer.

La cantidad de hectáreas y el tanto por ciento en relación con las adjudicaciones totales del INCORA.

Tomamos tres categorías. Primero las tierras compradas y expropiadas, aclarando que dentro de la situación colombiana, la expropiación no tiene realmente un carácter de mecanismo de redistribución, por cuanto a la primera exigencia que se establece es la de apelar a los mecanismos de la negociación directa, lo que quiere decir que la vía preferida es la de compra de tierra y la compra de tierra nos es una auténtica operación de reforma agraria. Dentro de esta categoría propiamente de redistribución de tierras de propiedad privada de la auténtica reforma tenemos, a los títulos definitivos que se han expedido dentro de este esquema, que antes expliqué, de las propiedades familiares.

Una segunda categoría es, la de los llamados contratos de asignación provisional, o sea que no suponen realmente una asignación de tierra, una adjudicación agraria, asignación provisional, ya que estos contratos pueden ser alterados y modificados.

Una segunda categoría que tiene muy poca importancia es la de las tierras cedidas y una tercera, las tierras baldías, o sea tierras adjudicadas en baldíos, incluyendo las tierras revertidas al estado por una explotación, es decir, por conservar la calidad económica de tierras baldías.

En consecuencia, la operación que realiza el INCORA es la de legitimación de posesiones ya que no es el proceso de ocupación de las tierras por los colonos en las áreas baldías del país, sino es efecto de una política de asentamiento

del INCORA, ya que se trata de colonizaciones espontáneas. En consecuencia la tarea del INCORA es de legitimar posesiones entregando títulos a los colonos.

Veamos entonces los resultados numéricos de estas líneas de operación:

Títulos Definitivos: El período comprendido es entre 1960 y 1969, ó sea 8 años

" " 1194, que comprenden 13.656 hectáreas, el 0.5 por ciento de las tierras adjudicadas por el INCORA.

Contratos de asignación provisional, 4.153 títulos con 55.686 hectáreas, o sea el 2 por ciento.

En definitiva diríamos que toda esta categoría de tierras compradas y expropiadas comprende entonces el 2.5 % de las tierras totalmente transferidas por el INCORA.

Tierras cedidas, no lo pongo simplemente porque tiene muy poca importancia.

Tierras baldías, 81.188 títulos con 2.6 dos y medio millones de hectáreas, que comprende el 95.9 por ciento de las tierras transferidas por el INCORA, o sea, en el 96 por ciento se trata de legitimación de posesiones de tierras baldías; en consecuencia son operaciones no de reforma agraria sino de colonización.

Las familias beneficiarias son en este período, no les podría agregar más que los 3.000 beneficiarios de los dos proyectos de integración parcelaria, aun cuando como he dicho en el caso de la Sabana apenas es un proyecto, 5.347 familias o sea representan el 0.5 por ciento de las familias necesitadas de tierra en 1970 sin computar el crecimiento demográfico rural que es del orden de 48.000 familias rurales. Lo que quiere decir, que en 8 años largos las familias beneficiadas con los programas de reforma agraria, estríctamente hablando, de redistribución de tierras de propiedad privada no alcanzan a comprender sino al 11 por ciento del crecimiento anual demográfico del campo colombiano.

La tierra comprada y expropiada fue en números redondos de 200.000 hectáreas, o sea, el 0.7 por ciento de la tierra en explotación ncorporada en fincas en 1960. Y apenas el 2 por ciento de las tierras correspondientes a los latifundios superiores a 1.000 hectáreas.

Un tercer elemento, el 73 por ciento de las fincas adquiridas por compra y expropiación por el INCORA tuvieron un promedio de aproximadamente 54 hectáreas, lo que quiere decir que básicamente la expropiación o el mecanismo expropiaci´n compra no ha operado con los latifundios sino con la mediana y pequeña propiedad.

En cuarto lugar, la magnitud de la adjudicación ha tenido un promedio familiar de 18 hectáreas, que al paso de una generación es nada más que un semillero de minifundio.

Y finalmente, el promedio por parcela adjudicada en Departamentos como Antioquia, Cesar, Nariño, Santanderes fue de un poco más de 23 hectáreas y a un costo aproximado de 50.000 pesos, lo que quiere decir que habría necesidad de una gran transformación en las condiciones de productividad de estos campesinos del hemisferio de la reforma agraria para que se hiciera posible el pago de la tierra. Ha ocurrido en experiencias anteriores de Colombia como la aplicación de la Ley 200 de 1936, que se crearon parcelaciones en algunas regiones como la de Sumapaz, y los campesinos luego tuvieron que vender las tierras para pagar las deudas contraídas con el objeto de la adquisición de las tierras.

Desde luego, quiero decir, que no subestimo ni siquiera este tipo de reforma agraria marginal, porque toda reforma desata un proceso de expectativa y existen fenómenos, como por ejemplo, el de la organización campesina, que tiene sus consecuencias.

Así, creo, que debemos diferenciar entre los efectos directos e indirectos de una reforma agraria aún en el caso de las reformas agrarias convencionales y marginales.

También partiendo de un concepto dialéctico de lo que son los procesos históricos, es decir, una reforma agraria marginal se puede transformar en una reforma agraria convencional y una reforma agraria convencional, nos lo está demostrado ahora el

caso de Chile, puede transformarse en una reforma agraria estructural, porque la movilización campesina desata tales presiones y fuerzas que lleva a modificar los términos radicales del proceso. Los efectos indirectos de estas reformas agrarias a mi juicio son: primero, la organización campesina, en cuanto crea la capacidad no solo de ejercer presiones sino la capacidad de negociación de nuevos términos en el proceso de reforma o en la redistribución de recursos tecnológicos y financieros; segundo, conlleva una agudización del conflicto entre un Estado tradicional y las expectativas que desata en el campesinado. En Colombia uno de los fenómenos que está caracterizando el actual proceso es justamente el conflicto agudo entre una organización campesina de usuarios de cooperativas de reforma agraria, de sindicatos agrarios con una gran expectativa respecto a la reforma agraria y la incapacidad del Estado tradicional para responder esas expectativas, porque ese desequilibrio conlleva un proceso no solo de gran agitación política sino de modificación de los términos de la reforma agraria, ya que en el nuevo esquema de la reforma agraria, la masa campesina no será un simple objeto, una masa pasiva sino que será uno de los factores de decisión de las líneas ideológicas de orientación de la reforma agraria.

Otro efecto indirecto es la presión sobre las estructuras estatales de servicios asistenciales, de carácter tecnológico y financiero. La Organización Campesina como la Organización Colombiana de Usuarios va a suponer una modificación en estructuras y en políticas operacionales de agencias como la Caja Agraria. Ya no podrán funcionar como simples agencias de distribución de recursos nacionales de ahorro hacia las clases terratenientes, grandes agricultores y especialmente ganaderos. Ahora, la presencia de los campesinos organizados conllevará unos cambios en esa estructura porque también variará el sistema de representación.

La representación natural en países como Colombia era la de los terratenientes ocupando los cargos de dirección de la Caja Agraria o de todos los organismos de conducción del desarrollo agropecuario. Ahora, ya habrá un reclamo y una presión entre los campesinos tendiente a participar en esos organos de conducción agrícola. Y por último, se desatará un proceso de demandas políticas de participación. El campesinado organizado, el campesinado que toma conciencia de su posición dentro de una sociedad, que toma conciencia de su poder, es un campesinado que ya exige participación política en los órganos del Estado.

Este diseño ya nos puede llevar a trazar un cuadro global de aquellos elementos básicos en una reforma agraria que se oriente con un sentido de cambio estructural e instrumentación de una estrategia de desarrollo nacional.

Estos elementos los he dividido en cuatro grandes categorías nada más que para poder establecer unas bases de análisis.

Primero. Me parece que una primera línea es la necesidad de transformar los esquemas de reforma agraria, aun los de reforma agraria estructural, entendiendo la afectación unidad por unidad, fundo por dundo, con el nuevo concepto de la reforma agraria por áreas, ya que mientras se aplique la reforma agraria unidad por unidad habrá una total discontinuidad geográfica y la reforma estará operando a nivel de las unidades de explotación y no a nivel de regiones o de estructuras sobre que se fundamenta el desarrollo. De allí que la necesidad de sustituir adecuadamente la constelación latifundista nos lleva a diseñar este nuevo esquema de la reforma agraria por áreas, es decir un tipo de reforma agraria que sustituye globalmente una constelación latifundista y hace posible la remodelación física de la agricultura o la remodelación física en el esquema de uso de los recursos físicos de un país. Porque si en Colombia, por ejemplo, existe un esquema que se diagnosticaba en 1950 en el sentido de que el 10 por ciento de las tierras localizadas en las laderas de las cordilleras se dedicaba a la agricultura y el 90 por ciento a la ganadería tomando las mejores tierras del país, los altiplanos, los valles, las tierras planas, esto quiere decir, que este esquema seguía el viejo tratamiento hispano-colonial de uso de los recursos físicos.

Lo que entonces se plantea en Colombia es la modificación radical del esquema de usos de los recursos físicos, programando o planeando un tipo de uso de los recursos, de acuerdo con sus mejores aptitudes y las exigencias del desarrollo nacional. Habrá necesidad entonces, de cambiar totalmente el uso de los esquemas y de ahí entonces, si se opera en una reforma agraria que en un área como la Sabana de Bogotá, toma estas pequeñas unidades aisladas habrá cambiado, podrá cambiarse modificando el uso de la tierra en estas unidades, lo que es la estructura de uso de los recursos a escala de región o a escala nacional.

No tiene ningún sentido, sería preferible entonces no hacer ninguna reforma agraria.

Me parece que solamente la reforma agraria por área es la que hace posible la instrumentación de una estrategia de desarrollo acelerado y además crea la posibilidad física de funcionamiento de una planificación a nivel local. La gran falla de la planificación nacional en América Latina está en que no existen estructuras para que funcione la planificación a nivel local y regional. Entonces lo que existe, claro, son grandes oficinas de planificación nacional, pero todo es una planificación sobre el papel.

Cuáles son, dada la importancia de este esquema de la reforma agraria por área, los elementos de caracterización de una reforma agraria por áreas. Estos elementos de teorización me parecen que responden particularmente al esquema que elaboré para algunas áreas del Perú particularmente en la sierra, el valle de Anta, ó en algunas áreas en el valle norte de Changai.

Estos elementos son: Primero, la redefinición de las magnitudes de las unidades reformadas porque si partimos de que se afecta un fundo de 500 hectáreas, quiere decir entonces que tendremos que programar cualquier sistema de empresa aun pensando en una modificación en el uso de las tierras, pasando por ejemplo de la ganadería a cultivos hortícolas dentro del marco físico de las 500 hectáreas. No es posible dentro de este esquema una variación en las magnitudes territoriales de la empresa, entonces el primer punto es, como luego lo voy a explicar en el esquema de Anta, es enteramente posible ya asignar a cada empresa campesina cooperativa, autogestionaria de cualquier carácter, las tierras necesarias para la operación de un plan de uso de los recursos. Así que la magnitud de tierras de las unidades reformadas se determinará de acuerdo, primero, a los objetivos económicos si se va a dedicar la empresa a la ganadería intensiva con cultivos de forrajes, a la ganadería lanar, a cultivos hortícolas, etc. Es decir, surgirá un nuevo concepto, que no es el concepto rígido de la dotación, el concepto de la asignación variable de tierras a una estructura de áreas, y en consecuencia esas asignaciones pueden variar con la modificación de los objetivos económicos de las empresas campesinas.

El otro factor será el objetivo social, el de lograr la máxima ocupación de la mano de obra y el máximo asentamiento de población campesina. Dentro del esquema de propiedad familiar practicamente era imposible el asentamiento de la población campesina ya que existe una tremenda despropiación entre población campesina necesitada de tierra y activo de las buenas tierras agrícolas. En segundo lugar, la sustitución de este concepto de asignación variable de tierra. Si dentro de esta estructura de áreas una empresa campesina trabaja con 500 hectáreas porque está operando dentro de un esquema de explotación ganadera semintensiva y necesita también unas áreas de cultivos de forrajes, podrá ampliarse esa asignación a 600 u 800 hectáreas ya que se trata de asignaciones provisionales que operan a nivel de áreas.

Esto conlleva una tercera caracterización que es la del método de asignación de tierras. La adjudicación de tierras se hará a estas empresas campesinas organizadas en estructuras de segundo grado como podría ser, por ejemplo, una central de cooperativas de áreas, que es una cooperativa de segundo grado, manejada por las propias empresas campesinas, de manera que varias empresas campesinas que manejan las tierras del área formarían esta cooperativa de segundo grado que es la central cooperativa. Esta central cooperativa que resulta del proceso de integración podría ser la signataria de tierras del área o las empresas campesinas. Esa es la razón de que pueda funcionar este régimen de cambios en las asignaciones de tierras, de acuerdo con los objetivos económicos.

Estas estructuras de áreas de segundo grado se transforman en los mecanismos de relación con los servicios institucionales del estado, los servicios de crédito agrícola, los servicios de asistencia técnica que transferirán a esa estructura cooperativas, la que luego distribuirá esos recursos de tecnología, asistencia técnica, crédito agrícola dentro de las empresas campesinas, de acuerdo con una planificación local. Esta es ya el soporte, la exigencia de que a este nivel de área tenga que funcionar la reforma agraria y el desarrollo agropecuario dentro de los marcos de la planificación, pero de una planificación democrática con participación campesina, ya que aquí se reproduce un esquema que podríamos condensar así: cómo funciona la asistencia técnica o la asistencia financiera que está prestada por las agencias de estado, que está prestada a esta estructura de segundo grado, la central de cooperativas, la central de cooperativas de áreas y que esta central los distribuye dentro de las empresas campesinas cooperativas o autogestionarias.

Así tenemos, que, el proceso funciona en términos de planificación del desarrollo en el sentido de que a este nivel, existe un proceso ascendente de abajo hacia arriba, es de participación de las empresas campesinas y a este nivel, o sea para la comunicación con los servicios asistenciales del Estado el proceso se desarrolla de arriba hacia abajo. Esta es la estructura de confluencia de los dos procesos, el que viene desde las agencias de estado o de los mecanismos regionales y el que asciende desde las comunidades y empresas campesinas hacia la estructura de segundo grado. Esta es también la estructura de comunicación nacional, el enlace con el sistema nacional o internacional de mercado. Son esas centrales de cooperativas las que en el futuro, creo, en el Perú entrarán a comercializar el azúcar en el mercado interno o en el mercado internacional, ya que un solo complejo agroindustrial no tendría la capacidad necesaria para realizar todo ese tipo de investigaciones indispensables para obtener y definir las óptimas técnicas de comercialización del azúcar a nivel nacional e internacional.

Este esquema también se fundamenta en la necesidad de realizar rápidamente la integración de unidades agroindustriales. Una de las mayores equivocaciones en algunos esquemas tradicionales de la reforma agraria consistió en romper las unidades agroindustriales, afectando las tierras y dejando las instalaciones industriales en manos de los antiguos propietarios, ya que es fundamental el concepto de conservar la integridad de la unidad de explotación en el caso de los complejos agroindustriales. Me parece que, todo lo contrario, debe sentarse el principio de que rápidamente debe irse a una integración, no solamente a nivel de empresa sino a nivel de posibilidades de integración por líneas económicas. Por ejemplo, unas cooperativas cafetaleras no solamente podrían organizar la transformación de café soluble dentro de métodos que supongan el máximo empleo de café físico, no el método empleado por los Estados Unidos de la máxima sustitución de café físico remplazándolo por fórmulas químicas como el caso de Nescafé, tendríamos entonces la industria de soluble, la obtención de fertilizantes o de concentrados que sería una serie de líneas industriales secundarias o terciarias que desarrollarían las posibilidades de una cooperativa de producción agroindustrial y que llevaría al principio, que debe ser también un principio fundamental, de que el campo reformado no debe exportar materias primas y productos brutos sino manufacturas, o sea productos con valor agregado. Esto mismo que he planteado respecto al café podría plantearse respecto a las fibras como

en el caso del enequen en Méjico o respecto al azúcar siguiendo las líneas de integración que por lo demás ya se habían desarrollado en los complejos agroindustriales de la costa peruana que muestran industrias de tipo secundario y terciario.

Un cuarto elemento es la remodelación física total de una área, sustituyendo el esquema tradicional existente, por ejemplo, el de alguno de los valles interandinos dedicados preferentemente a la ganadería cuando podrían transformarse en explotaciones agropecuarias mixtas, de economías diversificadas, con explotaciones altamente intensivas. Eso supone la remodelación física total de una área. La sabana de Bogotá, el valle de Anta en el Cuzco, las unidades ecológicas o ligadas por una cierta infraestructura o un cierto sistema de relaciones económico-social.

También este tipo de organización de esquema de reforma agraria por área es el único que hace posible la creación al nivel del área o a niveles regionales de estructuras de captación de los recursos asistenciales del estado, entre otros, no sólo los recursos de transferencia, de tecnologías a través de los esquemas de asistencia técnica o transferencia de recursos agrícolas, sino también en lo que hace al montaje de estructuras de capacitación campesina. Ese es un problema clave en la reforma agraria. Si no hay capacitación del campesinado, capacitación en diversos sentidos, capacitación para la participación social y política, participación como un empresariado, capacitación para la operación de las nuevas unidades autogestionarias o cooperativas, no habrá nueva estructura. Así que el punto clave está en capacitación del campesinado y desde luego capacitación de los funcionarios que aplican la reforma agraria. Serían los dos elementos básicos del nuevo esquema de la capacitación. En el caso del Perú se han proyectado unos centros regionales de investigación y de capacitación en reforma agraria, que buscan capacitar a los funcionarios que aplican la reforma y a los campesinos que entran a operar las nuevas unidades reformadas.

Investigación y capacitación, ya que se supone que no podemos partir de ciertos modelos de capacitación. La capacitación debe ser un método que de respuestas específicas a los problemas de los procesos de reforma agraria y del campesinado.

De ahí que requiera investigación previa a nivel regional y que haya necesidad de montar estructuras regionales, de investigación de la problemática concreta de un medio campesino de las posibilidades de cambio en la capacidad de uso de las tierras y de la organización de un cierto sistema cooperativo empresario como base para definir los programas de capacitación.

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION SOCIAL

Profesor: Marcial Antonio Riquelme — Quinta Conferencia

Tópicos a Tratar:

1. LA OBSERVACION COMO TECNICA DE RECOLECCION DE DATOS

Todas las ciencias modernas nacieron de la Observación. La observación en las Ciencias Sociales corresponde al período de Historia Natural en las Ciencias Biológicas. En la actualidad los biólogos enfatizan el método experimental, pero el primer paso en la Biología fué el de una laboriosa observación y clasificación de todos los seres vivientes, tarea que absorbió varias generaciones de trabajo científico. Desafortunadamente en Ciencias Sociales no podemos hacer una clasificación de los hechos sociales en forma empírica porque las categorías son imprecisas o no están relacionadas con las cosas que pueden ser observadas o con los propósitos de la investigación (ademas los hechos sociales no son percibidos de la misma forma por varios observadores)

2. PRINCIPALES DIFICULTADES DE LA OBSERVACION

a) Imperfección de nuestros organos sensoriales:

Generalmente aceptamos que nuestros organos sensoriales son confiables de ahí algunas expresiones populares como "ver para creer" o "cuando se abren los ojos no puede dejar de verse la realidad", etc. La verdad es que nuestros organos sensoriales operan en una forma altamente variable, errática y selectiva. Muchos experimentos en Ciencias Sociales han demostrado que lo que el individuo percibe en una ocasión particular depende enormemente de su estado mental y físico al momento de hacer la observación; p.ej., de su comodidad, frescura, ausencia de dolores, grado de confianza en sí mismo, etc. Bajo condiciones favorables, el observador es mucho mas receptivo a las impresiones externas que cuando el mismo está cansado, preocupado, tenso, asustado, etc.

A mas de estos factores subjetivos, ciertas cosas son naturalmente mas aparentes o mas visibles que otras. El sentido común y la experiencia nos dice que los objetos grandes o de formas definidas o los sonidos repetitivos tienden a llamar fuertemente nuestra atención.

3. OBSERVACION E INFERENCIA

Solamente en la mas tenprana infancia, los organos sensoriales del hombre actúan como una máquina, registrando lo que se puede llamar "sensaciones puras". El paso mismo de una sensación deja huellas que son almaconadas en nuestro organismo. Un segundo estímulo (asociado al primero), ya no transmite una "sensación pura", sino que establece un pro-

coso que combina el efecto del nuevo estímulo con el efecto almacenado del estímulo previo, permitiéndonos así la percepción. Despues de las primeras semanas de vida, toda percepción está compuesta de la experiencia inmediata y de la experiencia (almacenada) acumulada.

Cualquier cosa que choca con nuestro sentido nos transmite un mensaje siempre y cuando nosotros la relacionemos con algo que ya la conozcamos de antemano. La observación y la inferencia son inseparables; o dicho en otros términos, nuestras respuestas a un estímulo inevitablemente contiene esa parte de nuestra experiencia pasada que necesitamos para explicar o interpretar lo que hemos visto.

Una segunda consecuencia del elemento memoria o inferencia en toda percepción es que lo que observamos es solo una selección de todo lo que existe para ser observado, lo que significa que cada observador puede ver los aspectos que mas le interesan en un objeto o hecho social e ignorar o no percibir otros aspectos también salientes de dicho objeto o hecho social. O sea que su experiencia pasada le da a cada observador un marco de referencia dentro del cual ciertas cosas encajan perfectamente, mientras que no hay lugar para otras cosas que no le llaman la atención.

El aprendizaje no es otra cosa que la construcción de un marco de referencia personal. Sin ese marco, las nuevas experiencias son aisladas y carentes de significado. Esto mismo ocurre en la investigación social. El investigador sin marco de referencia vé mucho pero identifica poco. Así como la falta de un marco conceptual de referencia es negativo, un marco de referencia demasiado rígido también es negativo pues empuja al investigador a ver solo aquellas cosas que confirman sus preconceptos o prejuicios.

No tenemos aún soluciones para este problema. Algunos metodólogos creen que hay que hacer lo posible para objetivizar las observaciones por medio de instrumentos como cámaras, grabadoras, etc. Hay aspectos de la cultura como los rituales, danzas, canciones, literatura, etc., que pueden ser observados y reportados objetivamente con o sin instrumentos. Pero cuando el atropólogo cultural estudia patrones, temperamento, personalidad, estructura social, y otros aspectos intangibles, el no puede usar instrumentos adecuados y sus observaciones pueden ser criticadas o debativas por cualquiera que se tome el trabajo de hacerlo. Hay que señalar que dichos instrumentos solo nos dan aspectos exteriores de la conducta humana con lo que volvemos a tener el problema de las posibles motivaciones de dichos aspectos externos de la conducta.

4. Efectos de la Interacción entre el observador y lo observado

La participación del observador tiene sin dudas, efectos sobre el grupo observado hasta el punto de modificar los procesos sociales observados. Vamos a tocar primero algunos problemas concretos que

el investigador -observador tienen que resolver.

a) Puede ser escencial el establecimiento de contactos iniciales con aquellas personas que lleven la voz cantante dentro de la comunidad a estudiarse (i.e. el cura, el líder de la comunidad, etc.). La aprobación del estudio por parte de éstos influyentes puede ser crítica para el éxito o fracazo de la investigación.

b) Es también importante convencer al grupo estudiado que la investigación no les hará ningún daño; esto hay que hacer sin prometerles tampoco beneficios inmediatos.

c) La necesidad de establecer un rol dentro del grupo que se estudia. En ese sentido un famóso antropólogo cultural dice: "Parcialmente el investigador de campo define su propio rol; si parcialmente dicho rol le es definido a el por la situación y la perspectiva de los nativos del grupo estudiado. La estrategia del investigador es la de un jugador. El no podrá predecir con exactitud que jugadas hará el grupo contrario, pero el puede anticiparlos y organizar sus jugadas de acuerdo a dichas anticipaciones".

Definir el rol del observador implica definir que se entiende por "observación participante"

DEFINICION DE OBSERVACION PARTICIPANTE

Se puede definir la observación participante "como un proceso en el cual se mantiene la presencia del observador en una situación social con el propósito de una investigación científica. El observador está en relación de cara-a-cara con el o los observados y al participar con ellos en su ambiente natural, recoge los datos. Así, el observador es parte del contexto observado y él modifica o influye y a su vez es influído por ese contexto"

Una consecuencia inmediata de éste tipo de estudio es que el grupo observado inevitablemente pide al observador ayuda para tomar decisiones políticas que cambiarán las actividades del grupo. Por eso, los expertos siempre aconsejan a los que se inician en este tipo de estudios que no sean tan activos dentro del grupo estudiado, pero hay veces que las circunstancias practicas del ambiente no ofrecen otra alternativa al observador. En este caso lo mejor que el puede hacer es registrar cuidadosamente los detalles de los cambios que el ha ayudado a introducir en la vida del grupo estudiado y tratar de comprender las consecuencias que dichos cambios puedan tener en los objetivos de la investigación.

Todos los autores que escriben sobre investigación de campo mencionan el problema de como el investigador es definido por el grupo estudiado. Esto es muy importante pues la clase de actividades a las cuales el

observador estará expuesto variará con las relaciones que el tenga con el grupo estudiado (O sea que a mayor grado de interacción que el observador tenga con el grupo, mayor será la cantidad de actividades que el grupo despliegue en su presencia).

El problema fundamental radica en la falta de reglas especificas de procedimiento para alcanzar la meta de ser aceptado por el grupo a estudiarse.

Hay cuatro posibles tipos de rol/es que el observador puede asumir en una inverstigación de campo. Estos roles van del participante completo en un extremo hasta el observador completo en el otro extremo.

1. Participante completo: Su verdadera identidad y propósito no son conocidos al grupo estudiado. El está en interacción con los miembros del grupo estudiado, en la forma más natural posible, en todas las areas de actividades que a el le interese conocer. El puede trabajar por ejemplo en una fábrica para aprender acerca de las relaciones interobreras; después de ser aceptado como trabajador novicio le permitirán participar en otras actividades de la vida privada de los trabajadores fuera de la fábrica. Lo principal en esta clase de estudio es pretender el rol del grupo estudiado, es decir la capacidad de pasar por uno más del grupo.

2. Participante como observador: El uso más frecuente de este rol se dá en los estudios de comunidad, en los cuales el observador desarrolla sus relaciones con los informantes a traves de un período, mas o menos largo de tiempo, en el que el observador gasta mas tiempo y energía participando que observando. La observación es la mayoría de las veces informal, cuando asiste a fiestas, por ejemplo.

3. El observador como participante: Se usa en estudios que envuelven entrevistas de una sola visita. Las observaciones son mas formales ya que el entrevistador anota las respuestas en presencia del entrevistado; el contacto es muy breve y superficial y por eso frecuentemente hay malentendidos de ambas partes (el entrevistado malinterpreta las preguntas del entrevistador y el entrevistador malentiende las respuestas del entrevistado).

4. El observador completo: El investigador no tiene ninguna interacción con los informantes, o gente observada; los observados no saben que están siendo estudiados y no tienen en cuenta al observador. De los cuatro roles mencionados este es el que menos se usa en forma consistente y dominante; generalmente se lo usa para implementar uno de los otros roles (ej., cuando se sospecha que las informaciones dadas por los informantes no son verdaderas, se trata de observarlos sin ser notados).

TENENCIA DE LA TIERRA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Misc.#

TENENCIA DE TIERRA EN AMERICA LATINA

(Un marco para su estudio)

Jorge Vallejo Morillo

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

MEMORIAS CURSO REFORMA AGRARIA

Profesor: Jorge Vallejo Morillo
Economista-Investigador de la
Sección de Investigaciones Regionales.

TENENCIA DE TIERRA EN AMERICA LATINA
(Un marco para su estudio)

Todo tipo de análisis de las diversas y complejas estructuras de tenencia de tierras en América Latina debe partir de la ubicación de esa estructura dentro del contexto general de organización de una sociedad, ya trate de una sociedad primitiva, en transición o capitalista, ya se trate de una sociedad ubicada en una región específica o de una sociedad nacional. No obstante, no se puede limitar el análisis de las relaciones de tenencia de tierras al plano de esa ubicación estructural; es necesario extraer de las diversas conformaciones históricas en cada una de las sociedades o países las líneas maestras que expliquen el actual estado de dichas relaciones.

Por lo anterior creemos que para poder comprender cabalmente las relaciones existentes en la actualidad entre la población y la tierra, entre la fuerza de trabajo y la tierra como un factor de producción, debemos ubicar con precisión el papel que este factor de la producción juega dentro de un contexto social mas general, es decir, dentro del contexto del modo social de producción económica y de todas las relaciones capital-mano de obra-tierra, de él derivadas. Esta forma de tratar el problema de la tenencia y distribución de tierras en América Latina implica además la necesaria determinación de los aspectos relativos a la vinculación de las producciones agrarias de nuestros países con los mercados internacionales, ya que de las diversas formas que esas relaciones revistan podremos extraer conclusiones válidas en materia de la persistencia o inmodificación de las estructuras de tenencia. Esto es válido como complemento del marco metodológico de análisis si se considera que fueron los diversos tipos de mercados abiertos a nuestros países los que introdujeron sustanciales cambios en las formas predominantes de tenencia y distribución de tierras. La estructura de tenencia de tierras en Colombia se modificó sustancialmente en el momento histórico en que el tabaco como producto principal de exportación cedió su importancia

relativa al café, el cual empujó las grandes colonizaciones de vertientes y que, por su misma naturaleza impidió la generación del gran latifundio en el Occidente Colombiano.

Así, podremos comprender nuestras estructuras de tenencia en lo que han sido y han representado, como en lo que son en la actualidad, si consideraramos:

-la conformación histórica de esas estructuras
-las inter-relaciones entre la tenencia y la producción agraria.
-las relaciones entre el sector agropecuario y los demás sectores productivos,
-las relaciones que en los mercados internacionales tienen nuestras producciones agrarias.

La conformación Histórica

Es común en los estudios históricos de América Latina plantear que la comprensión de los fenómenos suscitados a raíz de la conquista y colonia, solo pueden serlo si se parte del análisis de las situaciones históricas por las que atravesaban los países metropolitanos de entonces. En materia de estructura agraria y de estructura general de producción, esta afirmación resulta universalmente válida, si se la amplía con relación a las formas económicas establecidas en América Latina con anterioridad a la conquista: es decir, la comprensión histórica de los fenómenos agrarios de América Latina puede surgir del estudio de:

-La ruptura de los sistemas de producción por medios violentos o pacíficos por parte de los conquistadores, comprendiéndose aquí el exterminio o supervivencia de la población indígena.
-La dirección y sentido que tomaron las formas económicas establecidas por los conquistadores, españoles o portugueses y,
-Sobre la base de estudio crítico de la historia europea y de las relaciones entre aquellos países, comprender el sentido de las relaciones que iban a tener cada uno de los virreynatos con el país metropolitano.

No obstante si se desea tener una visión de las estructuras agrarias actualmente predominantes en América Latina, debe tenerse en cuenta que lo anterior solo nos explica la configuración histórica de partida, más no las sucesivas y constantes modificaciones de las estructuras agrarias de hoy. Esto implica la ampliación de la base de estudio. Fenómenos económicos

como la aparición de nuevos mercados para nuestras producciones agrarias se explican en buena parte por las grandes migraciones de vertientes a la vez que explican esos fenómenos sociales. La liberación de los esclavos en la segunda mitad del siglo XIX respondió a nuevos requerimientos económicos de la producción agraria e incidió directamente en largos procesos de migración colonizadora a la vez que le quitaba el peso relativo a la gran hacienda feudal, despojándola del trabajo no libre de los esclavos. Existen como los dos fenómenos citados, una diversidad de hechos económicos y jurídicos que han logrado modificar sustancialmente la estructura agraria en general y la estructura de tenencia de tierras en particular. Fenómenos tan importantes como los anteriores, acompañados (o productos históricos) del desarrollo de las fuerzas productivas, tanto en el marco de cada uno de los países como en el contexto general de la estructura capitalista mundial, son los que nos explican las modificaciones y actuales estructuras de la producción agraria.

En lo que respecta a las relaciones con América Latina, a grandes trazos podemos generalizar que la configuración económica europea del siglo XVI se caracterizaba por:

a) Un mayor desarrollo relativo de la producción en Inglaterra que en los demás países del continente y la caracterización de este país como el centro de irradiación comercial y financiero hacia sus vecinos. Se están gestando ya las bases para la posterior dominación.

b) Un menor desarrollo relativo de España y Portugal, con el predominio del feudo como centro económico y que se abastecen en materia de bienes elaborados en los mercados ingleses.

c) La inexistencia en España y en Portugal de una conciencia política orientada hacia el desarrollo, lo cual es el fenómeno opuesto al experimentado en el reino inglés.

Como consecuencia de estos puntos básicos, nos encontramos con dos políticas profundamente diferenciadas en el plano de las Relaciones Corona-Colonia:

Una, emprendida por los ingleses en América del Norte, está orientada hacia la colonia. La otra, obra de Españoles y Portugueses, busca básicamente la conquista. Mientras la

colonia en Norteamérica busca mercados para sus productos, la conquista española aniquila física y económicamente, en términos de mercados potenciales, a las poblaciones indígenas. Mientras los Ingleses distribuyen entre los colonos la tierra y les brindan protección, los españoles concentran poco a poco en pocas manos las mejores tierras. Al tiempo que el capital comercial inglés extiende su poder a los nuevos mercados de su gran colonia, los españoles y portugueses niegan, a través de todo tipo de barreras aduanales y fiscales, la vinculación de aquel capital (no de un inexistente capital propio). A la vez que ese capital desata una espiral migratoria y productiva en América del Norte, la ausencia de ese capital frena la producción en el Sur.

Lo esbozado se puede ilustrar a través del tratamiento que recibieron las poblaciones indígenas de América Latina por parte de sus conquistadores. Una gran división de esta población permite establecer dos tipos de comunidades indígenas: aquellas asentadas a lo largo de los Andes y las poblaciones indígenas no Andinas. Las primeras, de mas elevados niveles culturales, han permitido la formación de comunidades jerarquizadas, en las que la tierra es ya un bien o factor de producción. Son poblaciones sedentarias que permitirán la directa imposición española con todas sus secuelas; aquí han de aparecer las enconmiendas y resguardos; aquí han de tener su cetro el censo y el diezmo, el estanco y los bienes de manos muertas. Las poblaciones acostumbradas al vasallaje permitirán casi que sin violencia, el transplante de las jerarquías.

Las poblaciones no andinas, por el contrario, nómadas y cuasisalvajes, obligarán al conquistador a ejercer una violencia que las exterminará antes que permitir su sumisión y vasallaje, llevando a éste a verse posteriormente sin una base poblacional que le sirva de mano de obra. Es importante observar que en la mayor parte de casos en que esto sucedió, el español pasó de conquistador a colonizador, utilizando la tierra como factor de producción mas que de dominio, generando posteriormente las regiones relativamente mas desarrolladas en cada país.

De la ubicación histórica de las coronas Española y Portuguesa podemos deducir un aspecto fundamental: no se dispone de una producción industrial ni de los medios necesarios para adquirir esos bienes en los mercados ingleses y holandeses. El

encuentro con América dará la salida del menor esfuerzo: extraer de ella los metales con que se podrá comerciar, ya en forma de excedente fiscal o de contribuciones de los beneficiados en el reparto de tierras. Así, a la vez que se hace necesario incrementar el producto de las minas, la política fiscal impulsa las múltiples trabas a la producción, obligando a los encomenderos a concentrar cada vez mas mano de obra esclava en sus territorios y a concentrar mayores cantidades de las mejores tierras.

La tierra es, de todos modos, el productor de los bienes que permitirá a las coronas la obtención de una capacidad de comer de comercializar con Inglaterra y demás países de mayor desarrollo relativo. Cuál será la mejor forma de organización de esa producción y cuales las formas de impedir la ruptura de tan saludables esquemas? Cómo distribuír la tierra y a quiénes hacerlo, de modo que se garantice un mayor flujo de capitales hacia las coronas?

Se establecieron diversas formas según las características de cada región o zonas del Rey las tierras pasarían al conquistador por medio de capitulaciones , y de éste a los colonos españoles a través de los "repartimientos". En los casos en que existiesen poblaciones indígenas sumisas se establecerían las Encomiendas y Resguardos; en los que no, el colono no disfrutaría de mano de obra.

El control de la población y el cobro de los múltiples impuestos lo ejercería el encomendero o un funcionario público en el caso de los resguardos. Se buscaba someter así al factor de producción más importante: el indígena y el negro traído del Africa . Las gracias realengar imponían no obstante, una obligación al Colono Español: Morar y Cultivar, Morar, para poner bajo su cuidado a la población indígena y para poder cumplir con la segunda obligación y cultivar, para satisfacer las necesidades alimenticias de los mismos colonos, los esclavos de las minas y de la población indígena.

El deficiente sistema de linderamiento impidió la preservación de tierras para nuevos colonos. Del sistema de distribución de tierras por caballería (*), en el cual se otorgaba una de estas

---

(*) Una caballería = 500 fanegadas, Aprox.

unidades de buenas tierras, se pasó pronto a la constitución de grandes Imperios que en no pocos casos llegaban a las 200.000 hectáreas. Si en aquella época, o con datos de ella se hubiese podido trazar una curva de distribución de tierras de Lorenz, nuestro asombro al observarla ahora muy posiblemente sería grande, no tanto por lo acentuado de ella, sino por lo poco que se ha modificado en 3 ó 4 siglos.

Encontramos así, la primera línea maestra que nos define nuestras actuales estructuras de tenencia de tierras: la concentración de las mejores de éstas en pocas manos privilegiadas. De aquí, a la segunda de estas líneas no hay distancias cronológicas, ni analíticas. El minifundio es comprensible como un producto histórico contemporáneo del latifundio: El latifundio engendra al minifundio.

Las poblaciones indígenas no esclavas y posteriormente las poblaciones esclavas liberadas, irían a buscar asentamiento en las grandes haciendas y en las regiones marginales a ellas. Los nuevos colonos españoles llegarían a buscar también su asentamiento marginal. La gran hacienda proporcionaría tierras para ese asentamiento en forma de pequeñas parcelas explotadas en mediería o cualquier otra forma de tenencia precaria.

Estas primeras distribuciones de tierras en América Latina no fueron , por lo general, sustancialmente modificadas por los procesos de independencia, fenómenos estos que fueron mas procesos políticos que sociales. La caracterización feudal del modo de producción no se modificó. De los apellidos españoles o portugueses se pasó a los nombres criollos. El modo feudal basado en la concentración en pocas manos de la tierra persistió. Las grandes modificaciones estaban por venir.

En cada uno de los países esas modificaciones revisten características específicas: El poblamiento de vertientes en los países andinos una vez rotas las trabas feudales existentes (estancos, diezmos y censos, etc) y las grandes oleadas de migrantres europeos en los países del cono sur con nuevas mentalidades empresariales son una prueba de esa especificidad de condiciones.

De todos modos, es necesario consignar que esas modificaciones se realizaron mas en la organización empresarial de la producción agraria que en la misma estructura de tenencia de tierras. Como

se puede observar en los estudios del CIDA(*), la distribución de tierras en nuestros países han persistido casi inmodificadas a lo largo de todos esos procesos.

Como se anotó atrás, el tipo de mercado internacional y las formas que dichos mercados revistieron también son aspectos importantes dentro de un marco general explicativo de nuestras estructuras agrarias. Aquí anotamos que son importantes en lo que hace relación al aspecto agrario sin que eso implique el desnocimiento de la importancia que tienen cuando se estudia cualquier país dependiente en una forma global, La limitación obedece a la misma definición de nuestro tema.

Un caso por demás ilustrativo es el de las provincias bananeras del Ecuador. La producción mas rentable de este producto es la que se hace en grandes extensiones sin la mediación del minifundio. La incorporación de esta región al mercado internacional implicó una formación empresarial no conocida hasta entonces en ese país. El capital norteamericano vinculado directamente a la producción, tranporte y mercadeo del banano no podía menos de equilibrar una ecuación capitalista de producción en términos de costos, salarios, productividad por hombre y hectárea, precios y niveles de ganancia. Aquí, como en muchos casos en América Latina, se establecen nuevas relaciones capital-tierra, mano de obra, que modifican sustancialmente las estructuras de clases pero que por el contrario, no alteran sino que acentúan, las desequilibradas estructuras de tenencia.

TENENCIA Y PRODUCCION AGRARIA

Creemos que dentro del marco metodológico que hemos esbozado, para comprender la real incidencia que las estructuras de tenencia de tierras en el desarrollo de América Latina, no podemos hacer abstracción del contexto general en que esas estructuras se insertan. Por el contrario, consideramos que en esa estructura se encuentra el primer gran cuello de botella para nuestro desarrollo.

(*) CIDA, "Tenencia de tierra y Desarrollo Socio-Económico del sector agrario". Ecuador, Colombia, Brasil, Chile, etc.

Allí se encuentra una de las más grandes contradicciones de nuestra organización social: Existe un acopio en las fuerzas productivas embozalado en una organización social históricamente ya superada. Es la misma limitación impuesta al libre desarrollo de esas fuerzas la que esté tratando el crecimiento tanto de la producción y productividad agraria, como del crecimiento sostenido de un excedente agrícola convertible en flujos de financiación para los otros sectores productivos.

En los países de América Latina se tiene una distribución de la fuerza laboral que asigna al sector agropecuario entre un 30% y un 70% de ese factor. El caso Argentino es tal vez uno de los mas significativos en este aspecto, con un empleo del 20-25% de toda la fuerza laboral, no logra generar mas allá de 1/7 del Producto Bruto Nacional (*). Explicarse ese fracaso de la Agricultura Argentina tiene desde luego múltiples incidencias y no sería lógico atribuirlo únicamente a la organización y funcionamiento del agro, las políticas económicas y estrategias generales de desarrollo tienen en ello mucho que ver. Sin embargo, se debe anotar que en la misma estructura de distribución de tierras y de organización empresarial se encuentra uno de los mayores obstáculos para el crecimiento de la producción. Al tiempo que en 1960 las explotaciones de tipo subfamiliar (**) constituyen el 43.2% del total de explotaciones, cobijando el 3.4% del total de la tierra, el 8.1% de unidades de explotación de tipo multifamiliar grande y media cubren el 52.0% del total de la tierra. El fenómeno paralelo de dispersión concentración de la mano de obra también se deja sentir en este país. Mientras las unidades subfamiliares absorben el 32.5% las multifamiliares grandes y medianas solo dan asentamiento al 19.3% de la población campesina.

Como se puede deducir de los fenómenos anteriores, existe en Argentina un amplio desajuste entre la distribución de tierras y de mano de obra. Quienes trabajan en el Agro no tienen tierras y quienes tienen tierras utilizan una ecuación de producción en la que la mano de obra no es la mas importante.

(*) CIDA

(**) Ver definición CIDA

Si bien en el caso anterior se tiene un marcado desajuste entre estos dos factores de producción, es de considerarse que en la mayor parte de países de América Latina el fenómeno es mucho mas dramático. Colombia, después de 10 años de reforma agraria, de un grado de concentración de la tierra del 83.4% bajó al 81.1%(*). En el Ecuador, las explotaciones subfamiliares tenían en la región Andina solo el 7.2% de la tierra no obstante constituír el 73.1% del total de explotaciones. En el Perú, los datos estadísticos enfrentan (en 1961) el 83.4% de las explotaciones al 5.5% de la tierra.

Es fácilmente comprensible que en las atrofiadas estructuras de tenencia se encuentra uno de los mas grandes escollos para el desarrollo de la producción agraria en particular y para el desarrollo económico en general.

La modificación de esas estructuras, el grado en que son afectadas así como la forma de lograrlo, serán discutidas en otro material.

EL SECTOR AGROPECUARIO Y LA ECONOMIA EN GENERAL

Bajo este título pretendemos esbozar uno de los aspectos que en el marco metodológico hemos considerado como fundamentales para la comprensión de los problemas de tenencia de tierras en América Latina. A la vez que la inserción de las estructuras agrarias dentro del contexto económico en general nos explican los grandes rasgos de la configuración agraria, esa misma visión nos puede permitir conocer los tipos de relaciones y los obstáculos que pueda presentar el sector agrario al desarrollo de una sociedad.

Se puede considerar a grandes rasgos, que el desarrollo económico de un país o sociedad requiere dos tipos de contribución por parte de la agricultura. Uno, hace relación con el incremento tanto de producción y productividad en términos absolutos como de aumento relativo con relación al incremento de la población.

(*) Grado de concentración medido a través del índice de Gini indica que a más cercanía de su valor a 100.00%, se tendrá una mayor proporción de tierras en pocas manos. Se tiende a la equidistribución cuando el índice tiende a cero.

Es decir, que cada vez la producción agropecuaria crezca porcentualmente más que la población de modo que se presenten relaciones de producción por hombre mayores. A la vez que esto se requiere, se tienen como consecuencia al satisfacerse las necesidades alimenticias de la población, que se han de generar cada vez mayores flujos de excedentes económicos que financien el desarrollo de los demás sectores productivos.

El segundo requerimiento básico hecho a la agricultura, es de lograr un rápido incremento de demanda de bienes industriales y de mano de obra. Lo primero con el fin de proporcionar mercados al sector industrial e impulsar el desarrollo de ese sector. Lo segundo, orientado a frenar las grandes migraciones rural-urbana, dotando a la mano de obra campesina de un adecuado nivel remunerativo.

Estos dos puntos no han logrado modificarse sustancialmente en América Latina. La persistencia de atrofiadas estructuras de distribución de ingresos así lo demuestra y mientras esta distribución no se modifique, la gran masa de población campesina no tendrá elementos para poder incrementar su producción y su productividad y no podrá ampliar su capacidad de compra de bienes industriales. Los círculos viciosos no logran romperse y por el contrario, se acentúan imposibilitando aún mas el desarrollo económico.

Para comprender el porqué del freno al desarrollo por parte del sector agrario es necesario enjuiciar crítica e históricamente las diversas y complejas estructuras agrarias. Estructuras estas, que si bien se han modificado sustancialmente por la vinculación del capital comercial e industrial, aún conservan elementos tradicionales. Es decir, el capital ha pnetrado en el campo y en la agricultura, pero no ha logrado darle a la empresa y comunidad agrícola todo el carácter de una empresa capitalista. De esto último solo se puede hablar en algunos casos concretos, como el de la caña, algodón, etc. Esto se demuestra cuando, en un nivel de abstracción menor, se considera las formas de respuesta que los propietarios y empresarios agrícolas adoptan frente a los cambios tecnológicos y frente a la "osadía" empresarial. El conservatismo y rigidez de sus esquemas distan aún de ser lo típico dentro de una economía capitalista. No obstante, nótese que se trata en este caso de un nivel de abstracción en el análisis que podría considerarse secundario. Si contemplamos la penetración del capital, especialmente el comercial y si observamos la forma de funcionamiento competitivo del mercado de bienes

agrícolas, difícilmente podremos sostener el argumento de la estructura feudal y arcaica en el campo.

Ya no se trata de una producción típica de subsistencia para la unidad feudal tal como fué conocida en Europa, en la cual el intercambio de productos se hizo sin la presencia del capital intermediario y usurero. Ahora tenemos que el mercado se hace siempre a través de ese intermediario; que los productores no conocen a los consumidores, y especialmente, que los pequeños productores están a merced de un mercado en el cual su capacidad real de manipulación de precios es muy restringida, por no decir nula.

En el plano de la crítica de las estructuras agrarias, se debe tener en cuenta los anteriores niveles de análisis para lograr una mayor concresión. Si se enjuicia desde una perspectiva que rechaza las formas mismas de producción y de organización empresarial y se olvida la crítica a la racionalidad del capitalismo en la sociedad en general y en el campo en particular, se perderá de vista la ubicación histórica del capitalismo como un sistema y se tendrá necesariamente que hacer un replanteamiento capitalista en términos de organización empresarial y de formas tecnológicas de producción. En este sentido, la crítica que conserva los dos niveles de análisis, buscará hacer replanteamientos tanto de las mismas estructuras de tenencia y de organización empresarial como en lo que respecta a las características básicas del capitalismo. Consideramos que solo este segundo tipo de análisis puede conducirnos a la descripción real de los problemas del campo y a proporcionarnos las herramientas válidas para un replanteamiento de sus estructuras.

En este contexto, podemos conjugar las características de nuestras estructuras agrarias vinculadas a un capital comercial y las formas de organización empresarial y de distribución de tierras no típicas del capitalismo desarrollado (*). Así, podremos plantearnos una serie de preguntas, tales como:

- La gran extensión territorial, no responde económicamente por la mentalidad no comercial de sus propietarios, a la vez que la pequeña extensión no tiene capacidad de ahorro y de inversión, o es por el contrario, que aunque se tenga una equidisbribución de tierras y una adecuada organización de empresas, la persistencia

(*) Nótese que en los países de Europa Occidental y en América del Norte, si bien existe concentración de la tierra, su grado es mucho mas bajo que en los países de América Latina y que por lo tanto, equidistribución de tierras no implica necesariamente que se esté fuera del sistema capitalista.

de un capital comercial y financiero y de un mercado competitivo de productos agrícolas, lo que no permitirán una planificación social de la producción, distribución, consumo y canalización de excedente?

- La desigualdad de la ecuación ahorro = Inversión y la aparición de una nueva ecuación ahorro = Gastos suntuarios más Inversión es inherente a una atrofiada distribución de tierras o por el contrario, se genera en todo el sistema capitalista?

- La desigualdad social y la desigualdad en la percepción de ingresos, desaparece o subsiste una vez se logran romper los aspectos atrasados de la estructura agraria?

Las anteriores y otras preguntas pueden responderse basándose en la observación histórica de Reformas Agrarias tan disímiles en América Latina, tales como las de Bolivia, México y Cuba. En cualquier sentido que se obtenga una respuesta, la crítica a las trabas que el sector agropecuario impone al desarrollo económico deben estar ubicadas en este doble plano.

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

SECTOR AGROPECUARIO (Colombia)

Gabriel Pulido

CURSO INTERAMERICANO SOBRE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

SECTOR AGROPECUARIO (Colombia)

Profesor:

Dr. Gabriel Pulido

CREDITO

El crédito representa un instrumento básico para que los productores puedan disponer de recursos necesarios para adquirir los insumos para mejorar la producción y el rendimiento. Los estudios adelantados sobre crédito supervisado en Colombia y particularmente sobre las actividades del INCORA y del BANCO GANADERO, indican que este programa ha hecho progresos significativos.

De acuerdo con informaciones derivadas de estudios adelantados conjuntamente por el Banco Mundial y la FAO, para el año de 1968 se tenía que cerca del 62% de los préstamos agrícolas pendientes de pago en diciembre de 1966, procedían de fuentes públicas. Para esa época el tamaño medio de los préstamos fué:

Caja Agraria	:	370 dólares
Banco Ganadero	:	2.900 dólares
INCORA	:	500 dólares
Fondos Comerciales Privados		1.500 dólares

1. CREDITO SUPERVISADO INCORA

El INCORA, mediante el programa de crédito supervisado ha podido llegar a los pequeños productores que difícilmente logran acceso a otras fuentes de financiación. Una medida de los efectos logrados por el programa lo da los cambios sobre el patrimonio neto medio después de la realización del programa de crédito supervisado en el período de un año.

CAMBIOS EN EL PATRIMONIO AGRICOLA NETO MEDIO EN PESOS COLOMBIANOS DESPUES DE UTILIZAR DURANTE UN AÑO EL CREDITO SUPERVISADO

Año	Patrimonio neto inicial	Patrimonio neto final	Cambio porcentual
1964 - 65 a/	62.823	73.729	17
1965 - 66 b/	53.648	59.994	11
1966 - 67 b/	67.487	76.923	13

a/ Resumen de 5 proyectos
b/ Resumen de 17 proyectos

Fuente: Ronald Tinnermeier, Observations on Two AID-Financed Supervised Agricultural Credit Programs in Colombia, febrero de 1969.

Los problemas más notorios en este programa han sido los relativos a morosidad que han obligado a tomar medidas tendientes a reducir las tasas de deudores morosos.

2. CREDITO BANCO GANADERO

El Banco Ganadero ha ampliado sus operaciones crediticias principalmente orientadas a la promoción del desarrollo pecuario.

Estudios efectuados para el período 1964 - 1965 sobre cerca de un tercio de prestatarios beneficiados con préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) señalan que en términos promedios se presentaron aumentos de 2% en la magnitud de las explotaciones, del 12% en los pastizales mejorados y del 12% en el número de cabezas de ganado. El préstamos medio era del orden de 7.200 dólares y la superficie media de las exportaciones de 500 hectáreas de pastizales con 320 cabezas de ganado, a finales del primer año de operación.

Los programas llevados a cabo por el Banco Ganadero no han tenido problemas significativos por deudores morosos.

3. CREDITO CAJA AGRARIA

La Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero representa una importantísima fuente de crédito para los agricultores colombianos.

Hacia 1967 cerca del 87% de los préstamos de esta entidad se incluían en la categoría de préstamos a corto y mediano plazo para explotaciones agrícolas pequeñas y medianas.

Para ese año se tiene, según estadísticas sobre el particular, que el 11% de los préstamos de la Caja representaron un 65% de los fondos prestados con destino al Sector Agricultural.

Las estadísticas indican además que la Caja Agraria ha prestado servicios a un amplio rango de productores, descuidándose, desde luego, los correspondientes a los productores agricolas más pequeños.

Dentro de los factores limitantes al crédito designado a los productores agrícolas pequeños, conviene destacar los siguientes:

a) Limitación de recursos para respaldar los créditos

b) Falta de personal para tramitar la Documentación necesaria.

4. CREDITOS FONDO FINANCIERO AGRARIO

Este Fondo, creado en el año 1966 y que funciona con el mecanismo de redescuentos para el otorgamiento de préstamos agrícolas a corto plazo, ha financiado más del 20% de estos programas.

5. CREDITOS DE BANCOS COMERCIALES

Han operado de acuerdo con lo establecido en la Ley 26 de 1959, en la cual se fija un 15% de sus depósitos con destino a préstamos para agricultura. Estas entidades han provisto crédito por montos que significan cerca del 30% de los préstamos para este sector (Ver cuadro B-10).

6. ORIGEN DE LOS PRESTAMOS

En el cuadro B-10 se muestra el origen de los préstamos para la agricultura y la ganadería durante el período 1958-1968 y el porcentaje correspondiente dentro de los préstamos totales. Conviene anotar que de acuerdo con esos datos, la participación del sector agrícola varió entre 32 y 37 por ciento, lo cual resulta aproximadamente proporcional al aporte de dicho sector en el PNB.

En el Acuerdo B-11 aparece una distribución de los préstamos externos destinados al sector agrícola de Colombia, según fuentes de financiación para el período 1961-1969.

Sobre estas cifras, conviene anotar que ha habido una suma adicional de aproximadamente 101 millones de dólares para ser utilizada en el sector agrícola (utilización en pesos), como resultado de los préstamos sectoriales y de programa de la AID y los contratos de préstamo de la Ley Pública 480. Tales fondos son utilizados a discreción del Gobierno de Colombia, con la aprobación del Gobierno de los Estados Unidos.

Las cifras del cuadro B-11 indican que se ha dado énfasis a la producción pecuaria. Los fondos del crédito supervisado representan solamente 1/5 de la asistencia externa a la agricultura.

FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION Y CONSUMO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

Miscelánea # 1.369

FORMAS NO CONVENCIONALES DE COOPERACION

Instructor: Dr. J. M. Texier

REPRODUCCION PUBLICACION DE LA FUNDACION PARA LA CAPACITACION E INVESTIGACION APLICADA A LA REFORMA AGRARIA. C. I. A. R. A.

CONCLUSIONES DE LA REUNION DE CONSULTORES DE LA OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, EN MATERIA DE COOPERACION

I. PRINCIPALES TIPOS DE INSTITUCIONES COOPERATIVAS, NO CLASICAS, SU FUNCION EN LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

1. Las formas tradicionales de asociaciones de ayuda mutua, no constituyen, forzosamente, el soporte a partir del cual es posible crear instituciones cooperativas, particularmente del tipo clásico.

2. Es imposible admitir que todas estas formas tradicionales deban obligatoriamente evolucionar hacia cooperativas del tipo clásico.

3. Convendría, entonces, estimular el desarrollo de estas formas tradicionales, sólamente en la medida en la cual pueden ayudar al desarrollo económico y social de los países donde todavía existen.

II. FORMAS MODERNAS DE LA COOPERACION NO CLASICA

1. Se debería emprender un gran esfuerzo, en todos los casos convenientes, para lograr a través de la educación cooperativa, la transformación de las formas modernas de la cooperación, no clásica, en cooperativas de tipo clásico.

2. Sin embargo, tomando en cuenta la extrema diversidad de la situación económica y social de los países en proceso de desarrollo, es imposible presentar sugerencias concretas sobre las posibilidades de transformar todas las formas modernas de la cooperación no clásica en cooperativas auténticas.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Sería deseable que los Organismos Internacionales interesados utilicen para sus programas de desarrollo económico y social, las diferentes formas de instituciones cooperativas no clásicas, en los casos convenientes, y particularmente a donde las cooperativas auténticas no pueden ser implantadas inmediatamente.

Ginebra, 28 de octubre 1968

Revista de Estudios Cooperativos
París, No. 154. 4o. Trimestre del 68

LAS FORMAS NO CONVENCIONALES DE COOPERACION

I N D I C E

PARTE III

LAS FORMAS NO CONVENCIONALES DE COOPERACION

1. Un nuevo concepto de la Acción Colectiva: "La Cooperación".

Este curso, está ya bastante avanzado para que se proyecte claramente hacia su objeto esencial: Llamar la atención sobre los mejores métodos para suscitar la participación de los campesinos en la realización de los planes de desarrollo rural.

Hasta hace poco el cooperativismo parecía la única fórmula adecuada. Pero hoy en día, se constata que se adapta con dificultad a situaciones en las cuales no se encuentran las normas que, habitualmente, favorecen su desarrollo.

En los países en proceso de desarrollo, su expansión varía en función del progreso. En el sector urbano-industrial, por ejemplo, toma aspectos semejantes a los que ofrecen los grandes movimientos cooperativos de los países industrializados. Salvo que a veces, como en América Latina, tiene una tendencia marcada a manifestarse principalmente en medios donde la gente tiene recursos regulares o en la clase media.

Pero en las zonas rurales de los mismos países se nota que se limita, muy frecuentemente, en actividades no productivas, de tipo "asistencial", de consumo o aún más se manifiesta en medios que representan intereses privados predominantes en la agricultura, o sea que, a lo menos temporariamente, está sustituida por fórmulas más flexibles, y más adecuadas al nivel educativo, social y económico de los campesinos.

La fórmula cooperativa es la respuesta, a un reto opuesto a una clase desfavorecida, en condiciones que corresponden a una fase determinada de la evolución social y económica de una sociedad.

No hay nada de extraño entonces, que ella no logre a veces satisfacer las necesidades en medios que no han alcanzado todavía el nivel de progreso que corresponde a esta fase.

En los países donde dicho progreso es desigual (entre las diferentes clases de la sociedad), el cooperativismo prospera únicamente en los medios que han alcanzado el nivel necesario.

Por otra parte, si el cooperativismo se manifiesta como un sistema inmóvil, estático y sin capacidad evolutiva, es decir, si está atrasado con respecto a la rapidez de modernización de la economía que hace a su vez surgir necesidades diferentes incurre en el riesgo de no llegar a satisfacer más estas necesidades.

Es lo que parece suceder actualmente en algunos países de Europa, y que pudiese afectar a uno o más sectores de la actividad económica, a menos que el sistema cooperativo se adaptase a una situación que evoluciona constantemente.

Hace varios años ya, y debido a ésta situación, que organismos internacionales e institutos especializados en el estudio de la "participación" iniciaron amplias investigaciones para inventariar y analizar la extraordinaria y tan variada gama de asociaciones de toda clase, que existen o se desarrollan en la actualidad paralelamente a las cooperativas clásicas y en un mismo sector.

Algunas que no son o no quieren ser cooperativas, reflejan un concepto muy próximo del cooperativismo, pero más amplio y otras, se presentan como estructuras de transición, destinadas a transformarse ulteriormente en cooperativas.

En todas estas estructuras se encuentran, con un grado variable de intensidad, los rasgos esenciales de la "cooperación", y en muchas de ellas la plasticidad, la capacidad de evolución y de adaptación, que debe caracterizar a las "Estructuras de Desarrollo" y a través de las cuales se pueden lograr los cambios que necesita el mundo rural para que se integre al progreso.

Quisiéramos aquí, sin embargo, hacer hincapié que no tratamos, de "escoger" aquellos modelos de asociación, que ya han cumplido este papel en otros países, para proponer su transposición o adaptación donde quiera que exista el sub-desarrollo rural, sino más bien nos proponemos sólamente señalarlos para que se noten los mecanismos utilizados en la solución de problemas técnicos.

Debemos distinguir bien entre el marco institucional que se puede dar a la acción en común de un grupo social, el cual debe ser construido "a medidas"en los medios rurales, en función del grado de influencia de la tradición, del estilo particular y del ritmo que el mismo grupo suele imprimir a su acción cuando actúa en forma colectiva como también las condiciones ambientales, y los mecanismos que pueden intervenir en la realización de una operación técnica, armónicamente con el modo de acción del grupo dentro de una estructura "Sui Generis".

Los "mecanismos" o más bien "el Modus operandi" que rige la realización de operaciones tales como: la colecta del ahorro, la remuneración de trabajos, la entrega de productos, la recuperación de préstamos, la repartición de la maquinaria en un "Banco de Trabajo" o en un centro de servicios, necesitan, cuando se refieren a una acción de tipo colectivo, de una estructura adecuada, que permita a esta acción manifestarse con eficacia , concluyendo entonces, que esta no funciona en cualquier clase de institución (lo que explica que los planes técnicamente bien preparados, pueden revelarse inaplicables).

Pero, una "estructura", una institución que reuna hombres para la realización de un objetivo común mediante una acción colectiva, no se elabora a raíz de un cálculo matemático, puesto que este excluye siempre a la persona humana, y lo inherente a ella como son sus sentimientos personales y sus costumbres, dentro de su propia comunidad o colectividad. Las "Instituciones de base" entonces (las del nivel local), deben surgir del mismo medio donde los necesitan, y reflejar la idiosincracia del mismo. El pueblo debe reconocer sus propios rasgos en los organismos que contribuye a construir para su propio desarrollo, siendo esto, también una condición "sine qua non" de la participación social.

Por eso pensamos que ningún tipo de estructura puede ser a priori transpuesto de un país a otro. El examen que sigue de las formas resaltantes de acción colectiva en los medios rurales del mundo, no tiene otro propósito sino el de enseñar que, en circunstancias bien establecidas se logra tal objeto mediante la utilización de ciertos mecanismos y en el seno de instituciones determinadas.

2. Formas no convencionales de "Cooperación" en los países en progreso de desarrollo

La movilización de la acción colectiva a través de estructuras de tipo "Asociacionista", constituye la clase de acción indispensable para la realización de programas de desarrollo. Es el complemento indispensable y lógico de la intervención técnica en el marco de los planes de desarrollo.

Las diferentes metodologías de acción social que han sido examinadas en este curso, se aplican a veces a través de grupos sociales ya establecidos: comunidades tradicionales y colectividades más desarrolladas. Asociaciones estas (cuando existen) que pueden constituir un soporte para una acción de asistencia técnica apropiada, y suscitar a la vez el tipo de organización que permita la movilización de la acción, ya sea con el fortalecimiento, o la transformación de las asociaciones existentes, o aún con la creación de las que se necesiten.

Descartaremos, por haberlas ya mencionado, a las instituciones comunitarias, así como también las prácticas tradicionales de ayuda mutua; a excepción de algunas que, bajo la presión de condiciones económicas nuevas, han tomado formas modernas; y también, por razones evidentes, los contratos de arrendamientos y aparcelamientos.

Para facilitar este inventario, clasificaremos las organizaciones examinadas en cinco (5) categorías:

a) Formas de acción colectiva poco organizadas o informales
b) Para-Cooperativas
c) Organizaciones de Tipo "Compulsivo"
d) Pre-Cooperativas
e) Organismos de intervención y de carácter asociativo

2.1 Formas de Acción Colectiva poco organizadas o "informales"

La acción colectiva existe, en forma "Poco Organizada", en casi todos los países del mundo, en base sobre todo a contratos, o más bien "acuerdos" entre unas pocas personas y que tienen por objeto el ahorro, (más a menudo con fines de consumo) la posesión, o uso de animales, o más frecuentemente el trabajo en común en la agricultura, y se manifiesta casi siempre de manera temporaria.

2.1.1 Ahorro

En general, estos sistemas de ahorro de origen tradicional funcionan actualmente en numerosas partes del mundo y son organismos en base a un modelo que ofrece muchas variaciones de detalle. Permiten a los participantes disponer en una fecha determinada, ya sea por turno, sorteo o a través de subastas, de una suma importante constituida por los aportes periódicos del conjunto de los cotizantes.

En la India, en el Pakistan, este sistema es designado por la palabras inglesas "CHIT FUNDS" y "AUCTION CHITS". Su uso es muy común y algunas de sus formas modernas son, a veces, sometidas a una reglamentación oficial.

Sistemas semejantes existen en Indonesia, particularmente en medios de pescadores y de agricultores. Ellos deciden poner en común hasta el 5% del producto de sus ventas (Arisan) para luego repartir la suma acumulada en la forma ya mencionada. Cuando se trata de agricultores, el sistema puede funcionar a través de entregas de productos (PADDY).

Otro sistema practicado en Java combina la Subasta (a base de ofertas de pago de un interés sobre la suma acumulada) con el voto de los participantes, (Tengelan).

En Africa, estas prácticas de ahorro tienen también un gran éxito. Llevan nombres típicos según los diferentes países, pero se conocen bajo la denominación casi general de "Tontina". Se utiliza igualmente en América Latina por haber sido alli inventada, según el autor colombiano Germán Arciniegas, por el padre de uno de los descubridores del Río Mississipi, el caballero italiano Tonti, (1.682). También en Venezuela parece que existe una forma de "Tontina" llamada "SAN".

2.1.2 Consumo

Existe una curiosa costumbre en Africa del Norte (Marruecos) la "QUIZA" que ha sido comparada con

una práctica cooperativa para el abastecimiento de comida -carne o legumbres- consistente por ejemplo, en reunir una suma determinada, a la cual los participantes contribuyen en forma desigual, para comprar un animal (cordero o vaca), después de matarlo y de dividirlo en lotes, se venden estos últimos mediante una subasta entre los participantes que luego se distribuyen el beneficio de la venta a prorata del aporte en dinero hecho por cada uno.

2.1.3 Posesión o uso en común de animales

En Africa del Norte y también en el Africa al Sur del Sahara son muy frecuentes estas asociaciones, entre dos o más campesinos, para la compra, la cría y el uso -en cuanto se trata de bueyes de tiro- en común de un animal. Los asociados dicen que son dueños de "un pie" o de "dos pies" de un buey, una vaca o de una cabra.

2.1.4 Trabajo en común

Es sobre todo en este campo que existen varias formas "Informales" de cooperación, casi siempre temporarias.

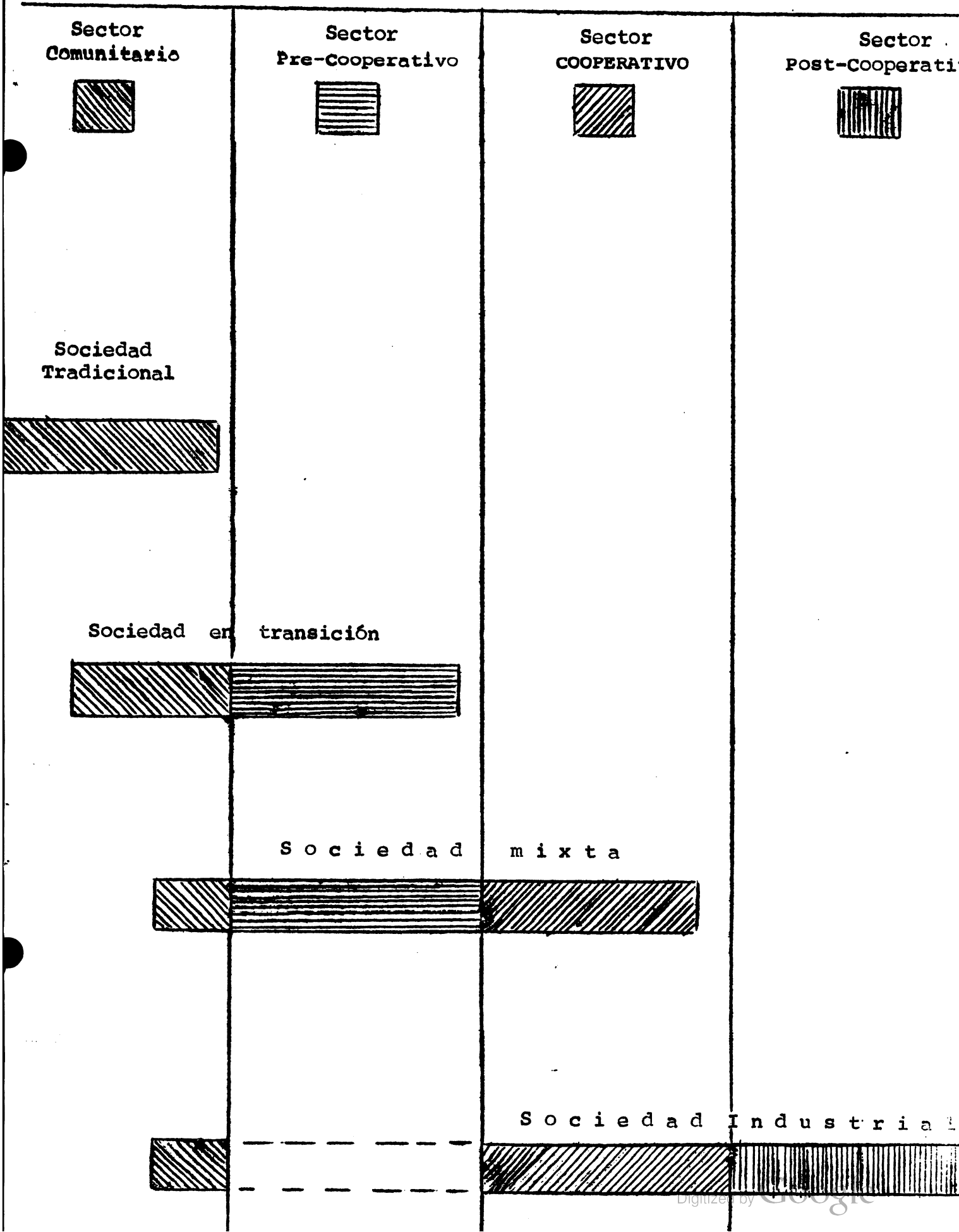
En la India, se notan numerosos sistemas de cultivo en común, con dos o tres, a veces más, participantes. Por ejemplo, para el cultivo de la caña de azúcar, que implica la utilización de las aguas de un río vecino, cada uno de los campesinos contribuyen al trabajo común con mano de obra o trabajo animal; y recibe una parte del producto neto a prorata de la importancia de su participación (PHAD).

En otras oportunidades, un grupo de trabajadores agrícolas, se reúnen para explotar en común un terreno recuperado sobre el mar, lo alquilan y se reparten el producto en partes iguales.

TIPO DE INTERVENCION SEGUN EL MEDIO

	MEDIOS RURALES TRADICIONALES	MEDIOS RURALES EN TRANSICION	MEDIOS URBANOS INDUSTRIALES
Características	Instituciones comunitarias. Comunidades tradicionales. Propiedad colectiva Asociaciones de hecho o de tipo compulsivo. Inversión humana Economía de Trueque.	Familia elemental Colectividades más complejas. Propiedad individual Organización administrativa territorial generalizada. Recursos financieros Escasos e irregulares Pocas asociaciones espontánea y voluntarias	Modo de vida urbana y moderna de la familia elemental. Organización Municipal. Recursos suficientes o débiles, pero periódicamente renovados. Formas de asociación espontánea y voluntaria.
	Prácticas de ayuda mutua organizada o no.		
Tipo de intervención y de participación.	INTERVENCION PLANIFICADA de desarrollo comunal y/o animación rural en el marco general de programas de desarrollo.	↓ CON "PARA-COOPERATIVAS" "PRE-COOPERATIVAS"	Cooperativas Asociaciones de tipo voluntario para cooperativas Post-Cooperativas.

FORMA DE LA ACCION COLECTIVA SEGUN EL GRADO DE DESARROLLO DE LA SOCIEDAD



Aquí entramos en un campo de investigación de tal magnitud, que nos limitaremos a seleccionar algunos ejemplos, entre los más representativos, más bien que a presentar un inventario tentativo.

La palabra "Para - Cooperativa" sirve para distinguir Asociaciones, que sin ser Cooperativas se refieren a los principios de la ayuda mutua voluntaria o aceptada, y a la "Acción en común" en general. Una "Para -cooperativa" cumple generalmente con una función simple, y "A priori" no tiene ninguna razón para desembocar en la forma cooperativa aunque ello puede ocurrir. La actividad de una "Para - Cooperativa" puede utilizarse como punto de partida de una acción pre-cooperativa, es decir, que si en principio, la Para - Cooperativa tiene un aspecto institucional permanente, esto no le impide asociarse con otras estructuras, o integrarse en sistemas más complejos, sin perder su carácter inicial. Por ejemplo: una asociación de crédito mutuo, no cooperativa, puede acherirse a una organización cooperativa para la venta de los productos de sus miembros. En Europa, las Cajas de socorro muto son implicadas en la organización nacional (estadal) de seguridad social.

A veces, según las metas contempladas y el carácter de la acción en común que desempeñan, podríamos clasificarlas como "Para -Cooperativas" a tipos de organización directa o indirectamente impuestos por el poder público.

Se encuentran, en esta categoría, una gran variedad de estructuras, organizaciones, asociaciones y todas las asociaciones mutualistas. Otras formas de asoción, algunas bastante antiguas y otras de tipo moderno como por ejemplo: "los clubes de compras", las "Asociaciones de Amigos" ("Friendly Societies"), las "Asociaciones de Riego" (Tenants Associations) y de trabajo, ciertas comúnidades rurales y de trabajo, y también, numerosas organizaciones de acción en común, cuya creación ha sido suscitada por organismos oficiales y privados.

2.2.2 El Mutualismo

Las asociaciones mutualistas son muy antiguas, pero hay más analogías entre ellas y las cooperativas, que entre estas últimas y las instituciones comunitarias o las prácticas tradicionales de ayuda mutua, de las cuales puede ser que proceden. Sin embargo, hoy en día, corresponden sobre todo a reacciones de medios sociales ya desvinculados de las sociedades tradicionales o ya obligados a enfrentar situaciones de tipo social que nacen de la complejidad de la vida moderna.

Las asociaciones mutualistas desempeñan, casi siempre, un servicio simple, pero esencial, generalmente para proteger a sus miembros de un riesgo determinado. Funcionan básicamente con las aportaciones de sus socios, mucho más que a base de la participación personal de los mismos. Constituyen en sí un sistema de seguridad al solo costo de una aportación pequeña, pero regular, sea en períodos fijos, sea en oportunidades determinadas: por ejemplo, en las organizaciones funerarias, a la muerte de un socio. Existen también, asociaciones de seguro, de socorro, y de crédito, organizadas en base a este principio.

Las Analogías que existen entre mutualismo y cooperativismo son en base a una cierta identidad doctrinal, en la cual se reconocen: la Democracia, la auto determinación de las comunidades de base, la economía de servicio, la preocupación de establecer el bajo costo de este servicio y la solidaridad humana.

Pero hay también diferencias básicas: mientras el cooperativismo se propone sobre todo objetivos de tipo económico, el mutualismo se preocupa más de los sociales y su acción se dirige más al hombre como individuo, así como a su familia.

"El Cooperativismo, dijo un doctrinario del sistema, es una institución ofensiva, mientras que el mutualismo es sobre todo Defensivo, pues se esfuerza en proteger al hombre y a su familia contra toda clase de riesgos". El mutualismo no exige de sus adherentes sino una participación intermitente, y no contínua, como lo exige una cooperativa de los cooperadores. Sin embargo, el carácter mismo de la sociedad mutualista, impide en su gestión la participación activa de la masa (siempre considerable) de sus miembros. Más aún, la orientación de su actividad, implica frecuentemente al estado, como lo veremos en Europa donde interviene más y más en dicho campo, y tiende a limitar su autonomía.

2.2.3 Organizaciones de tipo "Mutualista"

Podríamos clasificar en esta categoría, una clase de pequeñas sociedades que se encuentran, muy frecuentemente, en los países de habla inglesa, en Africa (Nigeria, Chana) y en Asia (India, Ceyland). Algunas como son de origen tradicional las "Uniones Tribales", y del tipo señalado por el Antropólogo Kenneth Little; otras son las muy conocidas "Friendly Societes", que desempeñan en la India una función apreciable en la organización a bajo costo de las actividades de prestigio o de ostentación y que tienen gran importancia en la vida social de los hindúes (fiestas, matrimonios, entierros, etc).

En los mismos países de habla inglesa, existen un gran número de sociedades que intervienen en materia de Bienestar Rural, de Educación de adultos, y de desarrollo comunitario. Entre ellas, se encuentran las llamadas "Welfare Societies", "Well to do Societies" las "Asociaciones de vulgarización Agrícola" (India) y los "Comités de Agricultores" (Ceylán).

En casi todos los países de Asia, los hombres se preocupan por la forma en la cual serán sepultados, se notan muchas asociaciones del tipo "Funeraria", (muy conocido en América Latina), y en Indonesia, existe una asociación llamadas "Patus" que asegura la cremación de sus miembros.

En el año 1935 funcionaba en el Africa del Norte -Marruecos- (y quizás sigue funcionando) una institución la "Timesgida", dicha institución estaba encargada de cuidar los "Bienes de la Mesquita", constituidos para asegurar el buen funcionamiento del culto, así como del mantenimiento de las Mesquitas. Evolucionando con el tiempo, llegó a ser una verdadera organización de socorro mutua, puesto que se le utilizaba, para pagar todos los gastos colectivos, entre ellos, las limosnas públicas a los pobres. Más tarde, fue utilizada para organizar préstamos de animales a las tribus pobres.

En la misma categoría, clasificaremos los "almacenes y silos colectivos" que se encuentran en Africa del Norte y al Sur del Sahara, y también en Asia. Los modelos más conocidos son el "Agadir" de Marruecos y el "Ritba" de Túnez. Constituyen no sólamente depósitos de reservas alimenticias sino también de artículos de valor, prendas, etc. y hasta una época relativamente reciente, funcionaban como Cajas de Ahorro. Los socios eran "condueños" y responsables de su funcionamiento y de su mantenimiento.

"Silos de poblados" reservas alimenticias y de semillas llamadas "Lambung Desa" funcionan también en Indonesia.

En la India y en Indonesia, existen asociaciones que practican préstamos en especies (granos). Se llaman "Grain Banks" o "Grain Golas" (Bancos de granos) y los agricultores de estas regiones suelen contribuir con un cierto porcentaje de sus cosechas, que constituye su aporte como socio del Banco de Granos. Este grano (Paddy) se presta ulteriormente a los socios, para su consumo o para sembrarlo, o aún como salario para trabajadores agrícolas. Este prestamo se reparte en la misma forma después de la próxima cosecha (más 25% de interés, siempre en granos). En 1963-64, se contaban en la provincia de Orissa (India) 2.060 "Bancos de Granos" que agrupaban 684.000 socios.

Otra Para-Cooperativa, también es el "Nidhi", Organización complicada de préstamos en efectivo y desarrolladas a partir del sistema de ahorros que hemos ya examinado (Chit Funds). El "Nidhi", ha llegado a tomar tanta importancia en el Estado de Madras, que está actualmente regido por una Ley especial.

2.2.4 Sociedades de "Crédito Mutuo"

La introducción de formas modernas de mutualismo en los países en proceso de desarrollo (donde existía ya en forma potencial) ha sido bastante fácil; tal vez, precisamente, porque se exige menos participación de los mutualistas que de los cooperadores. Pero, la gestión de las sociedades suscitadas por los gobiernos, queda muy frecuentemente en manos de funcionarios, o pasa a ser el objeto de intervenciones que limitan considerablemente su autonomía. Es casi siempre el caso de las sociedades de "Crédito Mutuo".

La aplicación del mutualismo a las actividades de crédito ha introducido una modificación importante al sistema, incluyendo un elemento nuevo que amplifica las obligaciones del mutualismo LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA.

Las primeras "Cajas de Crédito Rural Mutuo", a base de responsabilidad solidaria ilimitada, fueron creadas en 1862 por el doctor Raiffesen en pequeños medios agrícolas alemanes. El sistema se extendió rápidamente al mundo entero desde los principios del siglo XX (veinte) (1900-1920) : en Asia (India, Ceylan), en América Latina (Brasil), en el Caribe (Antillas Inglesas) y en ciertos países de Africa de habla inglesa. Estas cajas constituyen a veces la base del movimiento cooperativo de ciertos países (Trinidad).

En las zonas rurales, es a veces difícil distinguir entre una sociedad mutualista, que desempeña actividades crediticias, y una verdadera "Cooperativa de Crédito". No es raro que las cooperativas de Crédito

Agrícola extiendan sus actividades todavía, a la colecta de los productos. Sin embargo, es preciso distinguirlas por su inherente característica de completa independencia pues como lo veremos, las "Cajas" o sociedades de Crédito Mutuo, son frecuentemente sometidas, ya a una dirección exterior, o ya a un estrecho control que no sólo limita sino que suprime su autonomía.

Actualmente muchas de las "Organizaciones Primarias" o "Estructuras de Base", utilizadas como "Núcleos de Desarrollo" en el seno de algunos planes de desarrollo rural, están constituídas por pequeñas sociedades, o mejor dicho por "grupos" de campesinos, únicamente dedicadas a una actividad de crédito agrícola a corto o a veces a mediano plazo. La sencillez y la flexibilidad de estas asociaciones hace que puedan organizarse y desarrollarse más rápidamente que las cooperativas, y también adaptarse a toda clase de circunstancias. Además, constituyen un "soporte" bastante eficaz para una acción de asistencia técnica.

2.2.5 El Crédito de tipo mutuo en Africa

En Africa de habla Francesa, y sobre todo en Camerun, Togo, Dahomey y también en Malagasy, las sociedades de crédito mutuo llamadas a veces cooperativas o a veces, "grupos mutualistas de Base", son constituídas aproximadamente en base a los criterios siguientes:

-Se constituyen entre campesinos que se conocen perfectamente entre sí y que forman, en una área muy limitada (equivalente al "Caserío Latinoamericano"), un grupo de número limitado (no más de 30).

-La responsabilidad solidaria, como principio esencial del crédito mutuo, que a veces es ilimitada (sobre la totalidad de los bienes) o más a menudo, "suplementada" (hasta un múltiple del capital). Depende del Estatuto del grupo.

-En función de esta responsabilidad, los campesinos aceptan el "afianzarse entre sí", es decir, que cada uno debe dar su acuerdo en cuanto al monto de los préstamos otorgados a los demás y a la vez tienen el Derecho de ejercer control sobre el uso de estos préstamos puesto que el grupo entero, es colectivamente responsable del reembolso de los préstamos distribuídos individualmente.

-Este control mutuo que es, al mismo tiempo, un "auto-control" viene a ser el elemento clave de todo el sistema. Pero puede jugar únicamente en ciertas condiciones que descansan sobre la selección o la co-optación de los miembros del Grupo. Su práctica es imprescindible al despegue de toda organización de crédito agrícola en ciertos sectores, sobre todo, cuando no existe todavía un vínculo entre el crédito y el mercadeo de los productos.

En zonas cacaoteras del Camerun, se constituyeron 2.235 sociedades de este tipo que agrupaban más de 30.000 socios, en el Togo se constituyeron 945 sociedades y en Dahomey 185 (siempre entre los años de 1955 y 1962). Los promotores de estos grupos insisten en que el gobierno muy raramente interviene para su promoción o en su gestión interna. Sin embargo, no se trata de organismos espontáneamente constituídos, y tampoco independientes, puesto que su funcionnamiento siempre depende de una intervención exterior importante, y descansa sobre un "encuadramiento" técnico, ambos practicados por un instituto crediticio que ejerce sobre éllas una verdadera tutela. Los Bancos, muy a menudo, aseguran la mayoría del trabajo administrativo, hasta un punto que, como se puede leer en un informe oficial: "No se necesita ningún contador en una sociedad de crédito mutuo".

2.2.6 Otros sistemas de crédito colectivo no cooperativo

Sistemas semejantes, funcionan en algunos países de America Latina y entre éllos se debe mencionar a "las Juntas Rurales de Crédito Rural" en Costa Rica, y a las "Asociaciones de Crédito Agrícola" en México. En 1967 existían todavía en Venezuela, 79 "Uniones de Usuarios de Crédito" controladas todas por el Fondo Nacional de café y cacao; sobre las cuales regresaremos más tarde.

En las Filipinas, existe un sistema que implica la intervención de un Instituto crediticio estadal (ACCFA). Una cooperativa de fines múltiples (FACOMAH) integra pequeños grupos formados al nivel local y que no agrupan más de 30 socios (Juntas de Crédito de Barrios). La asistencia financiera y técnica es canalizada por la ACCFA a través de la "FACOMAH" hacia las "Juntas de Barrio" para su abastecimiento en insumos, útiles, y alimentos, así como para el mercadeo de sus productos.

Esta organización es únicamente dedicada a la promoción social y económica de los pequeños productores. En 1956 contaba con 250.000 productores afiliados, 8.415 "Juntas de Barrio, y más de 340 "FACOMAHS". En una época reciente fue reorganizada después de una crisis provocada, al parecer, por una sobrecarga de las responsabilidades de las "FACOMAHS".

2.2.7 Sociedades de Previsión Social de Ahorro, y de Préstamos mutuos agrícolas

Las "SIP" son "para-Cooperativa" que constituyeron durante más de 50 años, las instituciones básicas para el esfuerzo de difusión del cooperativismo en Africa de habla francesa, En primer lugar en Africa del Norte y ulteriormente en Africa al Sur del Sahara, y en Malagasy.

La adhesión a estas sociedades era obligatoria para todos los agricultores. Las "SIP" constituían una respuesta teóricamente buena a las necesidades de las poblaciones rurales. Sus funciones consistían en hacer préstamos en especies y en efectivo, beneficiar los productos, almacenarles, transportarles y asegurar su venta. También podían desempeñar cualquier tipo de actividad relacionado con el desarrollo rural. A pesar de estar las poblaciones representadas en las Asambleas y en los Consejos, las mismas estaban dirigidas por la Administración francesa.

No se puede decir que sus intervenciones fueron negativas, al contrario, pero basaron demasiado su acción sobre el "Control" y no pusieron suficiente énfasis sobre la asistencia y la formación técnica. Además, la política que siguieron, no fue suficientemente "Asociativa".

Si les mencionamos (cuando desaparecieron al final de los años 50) es porque, enseguida de la independencia de los países de Africa, hubo una tentativa para transformarles en cooperativas modernas que no tuvo éxito, aunque en muchos países, los gobiernos lograron sustituírles por organismos casi semejantes, pero que llevan nombres diferentes. Las encontraremos cuando examinemos las "Pre-Cooperativas".

2.2.8 Organizaciones de Abastecimiento y de Consumo

En los países de habla inglesa se encuentran, muy desarrolladas, las actividades dedicadas al abastecimiento y al consumo, las cuales funcionan a través de una gran variedad de asociaciones "voluntarias": "Buying Clubs" (Clubes de Compras), "Consumer's Unions" (Uniones de Consumidores), etc.

Los "Clubes de Compras" son interesantes porque constituyen una organización de tipo intermedio, que puede ser utilizada dondequiera que existan problemas de abastecimiento, sin la posibilidad práctica de promover directamente una cooperativa. El mecanismo de los clubes de compras es muy sencillo: la sociedad organiza la colecta de las órdenes y del efectivo, compra las mercancías al por mayor, y las entrega.

Un sistema semejante podría ser organizado y administrado por las Federaciones de Cooperativas de Consumo (urbanas) que así ayudarían a desarrollar la cooperación de consumo en las zonas rurales. Podrían organizar pequeñas tiendas o "Puntos de Venta" bien ubicados en lugares cuidadosamente escogidos, y al principio del experimento, hacerles administrar por sus especialistas.

El sistema debería funcionar como parte de un programa de producción asociado estrechamente al crédito y al mercadeo de los productos, de tal manera que las tiendas puedan ser financiadas por los mismos campesinos, y que pudiesen, ulteriormente, promover sus propias cooperativas de consumo, después que la asistencia técnica y la práctica, las capaciten para hacerlo.

En el marco de los programas de desarrollo rural realizados por los rusos en los años 30 en el Kasakhskhan, se utilizaron procedimientos similares, a través de organismos también "intermedios" llamados "Factoreries" para el abastecimiento de los nómadas de esta región de la Asia Rusa. Mientras que para la organización de la producción, concentración y distribución del forraje, se utilizaban formas de acción colectiva, y estructuras también "intermedias" (El "TOZ" y los "CENTROS DE FORRAJE").

2.2.9 Asociaciones para el trabajo en común

Hemos visto que las estructuras comunitarias favorecían la movilización de la acción colectiva en la ejecución de tareas de interés público. A través de los siglos, la preocupación de todos los gobiernos de hecho o de derecho, ha sido la de asegurar su soberanía sobre las comunidades tradicionales para disponer, así, de la fuente de mano de obra inmediatamente movilizable que representaban. Es una particularidad de las civilizaciones llamadas "Hidrólicas" (*) (Egipto, imperios Azteca e Inca, India, Irán y algunas dinastías Chinas) las que sólo a través de la movilización de una enorme fuerza de trabajo, pudieron llevar a cabo las gigantescas obras que hoy atestiguan la magnitud de su poder.

La preocupación de los gobiernos actuales, no ha cambiado mucho y en los países donde el capital es escaso, donde la presión demográfica es fuerte e importante el desempleo, se presiona a través de fórmulas que suscitan la participación voluntaria de las comunidades o de las fracciones de comunidad movilizadas.

(*) Kwitfogel: El Despotismo Oriental.

Existen, por otra parte, toda una gama de organizaciones, la mayoría de éllas, provocadas por los poderes públicos, algunas impuestas directa o indirectamente y otras de carácter voluntario.

Es sobre todo en Africa que encontraremos organizaciones de origen tradicional, que siempre los gobiernos procuran (hoy en día) modernizar y utilizar, para la realización de sus planes de desarrollo rural.

En El Mali, se emplean los jóvenes de las "fraternidades de edad" para la realización colectiva de tareas de desarrollo comunitario. Los mismos son utilizados en Costa de Marfil para la explotación de las palmeras (Palma de Aceite). En Africa del Este, en la cual los gobiernos de Tangania, Uganda y Kenya, practican un "socialismo africano", los programas de desarrollo y sobre todo el fomento de las cooperativas son en base a una utilización sistemática de las fuerzas comunitarias.

Por otra parte, se debe notar en los mismos medios tradicionales, una reacción de los individuos más jóvenes y dinámicos (no sometidos hoy a la educación colectiva tradicional) hacia la creación de sociedades de trabajo, que atentiguan en estos medios, una cierta voluntad de cambios y de participación al desarrollo. Más importante, todavía, es averiguar qué forma han tomado en otros países, lo que se denomina "Inversión Humana" o "Inversión del Capital Humano", que (exceptuando la China, y los experimentos de desarrollo comunitario en América Latina, donde la "Cooperación Popular" en Perú es un ejemplo bastante representativo) se practica sobre todo en el Continente Africano.

Tomando a veces un aspecto compulsivo, y a veces formas que provienen de la adhesión libre, la inversión humana se manifiesta en casi todos los países de Africa en las formas siguientes: organización de "jornadas" o de "operaciones" espectaculares con amplia participación popular, creación de instituciones de estado, participación de la armada, y sobre todo la institución de "movimientos de pioneros".

2.2.10 Los movimientos de "PIONEROS" y el "SERVICIO CIVICO"

Estos movimientos se inspiran, a veces, del movimiento Israelí "Nahal" organizado en 1948. Es una fórmula que, en la situación particular del estado de Israel, permite combinar el cumplimiento del servicio de defensa con actividades de interés económico y social. Además, asegura una formación ideológica, cívica, social, física y cultural a los jóneces de ambos sexos.

En el Dahomey, fue la armada la que constituyó "Compañías de Pioneros" para el cumplimiento de trabajos agrícolas, u obras públicas, y a los jóvenes llamados al servicio militar les proporciona una formación profesional moderna.

En la "República Centroafricana" el movimiento pionero tiene tres (3) ramas: juventud, agricultura y obras públicas.

En "Mali" el "Servicio Cívico" es sobre todo un sistema de Educación rural y política. Se trata de adiestrar a los jóvenes con las mejores prácticas modernas para que tomen más interés hacia su profesión de agricultores y evitar, así, que dejen el campo. En el plan político, sus instructores procuran transformarles en militantes. Para que ulteriormente el partido (único) pueda apoyarse en ellos.

La inversión humana se practica en El Mali a través de los "Chantiers d'honneur" (*), organización de obras públicas dedicadas a la construcción de dispensarios, y otras obras de infraestructura que figuran en los planes de desarrollo, y que se denominan "Operaciones de las Colectividades Locales". Se trata de una participación popular suscitada por el partido, que se desarrolla fuera de toda estructura institucional. Los participantes trabajan generalmente bajo la dirección de sus delegados.

(*) Chantiers d'honneur (Talleres de honor)

El servicio cívico existe también en Malagasy, en Guinea, y bajo formas diferentes, en Africa del Este, en el Congo, así como también en Ghana. Movimientos de Pioneros se han constituído en el Togo, en Guinea y en Senegal además del Dahomey y República Centroafricana ya mencionadas.

Sistemas semejantes son aplicados también en Argelia y en Túnez, pero antes de acabar con el tema, pensamos que debemos mencionar los grandes movimientos creados por los discípulos del Mahatma Ghandi muy particularmente Vinobah Bahve, que se esfuerzan en promover a nivel de los poblados, reformas de tipo agrario, Los objetivos de los movimientos "Bhoodan" y "Grandam" son la introducción de cambios económicos y sociales en los medios rurales, y sobre todo (Gramdan) la apropiación colectiva de la tierra por las colectividades locales.

En cuanto a América Latina, hemos evocado ciertos programas de desarrollo comunal en Perú, Ecuador y Bolivia; pero también convendría mencionar la utilización que se hace a veces en México, de un antiguo sistema tradicional de trabajo compulsivo ("El Tequio") para la ejecución de trabajos de interés comunal.

En las áreas áridas de Asia y de Africa, el agua es el problema más importante y la organización del riego la necesidad más apremiante. La mayoría de los países en estas áreas son de religión musulmana, y la Ley Islamita hace de la comunidad del agua un dogma de Dios, sin llegar todavía hasta la supresión absoluta de su apropiación individual.

Hace siglos que en Africa del Norte, en los países del próximo Oriente, en Egipto, Sudán, Pakistán y en la India, los agricultores se unen para explotar en común las fuentes de agua.

En El Sudan, la vida de las poblaciones depende siempre de la utilización de las aguas del Nilo o de sus afluentes. Desde 1930, la construcción por

bombas mecánicas de las antiguas "Norias", así como la concesión por el estado a individuos, del derecho a explotar por fracción o por totalidad, los sistemas de riego, originaron la creación de asociaciones de tipo particular ("Tetants Asociations") que muestran rasgos de sociedades de bienestar rural y también de sindicatos.

Los derechos de explotación se aplican al uso de las bombas y de los canales, y también al cultivo de un terreno cuya superficie depende de la capacidad de las bombas.

Los dueños iniciales pueden arrendar y los arrendatarios a su vez, hacen cultivar la tierra por trabajadores asalariados. En consecuencia, se encuentran tres (3) tipos de asociaciones que tienen por objeto el preservar sus derechos contra los abusos de los socios de grado inmediatamente superior, o los incumplimientos de los miembros del grupo inmediatamente inferior.

Sin embargo, existen asociaciones como la "Blue Nile Tenant's Asociation" que sin descartar este aspecto, tienen amplias actividades, y funcionan como organismos de Seguro Social Agrícola, intervienen en los pleitos entre socios, y aseguran la representación de sus afiliados en los organismos que reglamentan la organización de los sistemas de riego en el país.

Paralelamente a estas asociaciones no cooperativas, existen en la zona de colonización de Gesirah (Gesirah Schema) más de 120 cooperativas (1965) que cumplen con un rol extremadamente importante y que por ser dueñas de los derechos de explotación de una parte de los sistemas de riego, evitan así, la intervención de diferentes clases de "inquilinos" y los abusos que derivan de esta situación.

Formas más sencillas de asociación de este tipo se encuentran en Marruecos, en Túnez y en el Sahara Argelino y también en la India, donde la necesidad de utilizar en común una misma fuente de agua, implica el cultivo colectivo de toda una zona regada por la misma fuente (Gonchi Sistem). El sistema está basado en la constitución de unidades de aportación (como por ejemplo: 1 hombre, 1 búfalo, 8 cargas de abono). Los gastos en efectivo son repartidos a prorrata de las "unidades de aportación" contribuídas por cada uno de los participantes. El producto neto es dividido entre éllos y proporcionalmente también a su aporte.

2.2.11 En Asia existen "castas especializadas" cuya organización y funcionamiento corresponde aproximadamente a la de una asociación de tipo corporativo. Existen diferentes castas de agricultores. Un mismo pueblo Hindú de 1.294 habitantes, consta de 16 castas diferentes. En ciertos casos, algunas de estas castas están tradicionalmente al servicio del dueño de la tierra.

Una organización extremadamente interesante se encuentra en Indonesia, en la Isla de Bali. La organización social de todos los poblados de dicha Isla, descansa en parte sobre el funcionamiento de una red complicada de organismos de tipo corporativo, cuyas actividades se entrecruzan; se trata de las "Sekas"y es muy difícil dar de éllas una definición exacta. Algunas constituyen verdaderas "comunidades de trabajo" y otras pueden ser comparadas con corporaciones especializadas. Juegan un papel tan importante en la vida social, económica, religiosa y cultural del país, que no existe, según un autor, un Balinese que no fuese miembro de muchas "Sekas" a la vez.

La actividad de la "Seka" es altamente especializada, algunas de éllas son temporarias, otras permanentes y aparentemente algunas son voluntarias, pero sin embargo en ciertos casos la adhesión de una "Seka" es obligatoria. En todas no obstante, cada miembro tiene derechos absolutamente iguales.

Las "Sekas" se pueden dividir en cinco (5) grandes categorías:

a) Las que están especializadas en el mantenimiento de los templos y que trabajan, colectivamente, las siembras de arroz que pertenecen a los templos.

b) Las "Asociaciones de Residentes" constituídas por pequeñas comunidades que se consagran a actividades colectivas de carácter económico: cosecha en común, fabricaciones caseras de tipo artesanal (carpintería cerámica, tejidos).

c) Las Asociaciones de Riego, cuyas funciones principales son las de arreglar y explotar los recursos en agua y sobre los cuales descansa la producción de sus tierras, como también la de controlar la ejecución de los trabajos agrícolas estacionales.

d) Los grupos de parentesco, que juegan un papel importante en la vida económica de la Isla.

e) Las "Sekas" de tipo "voluntario", que no se refieren a ninguna obligación de tipo tradicional, corporativo o familiar, y que consagran casi siempre su actividad a operaciones de tipo económico, tal como el transporte de mercancías, construcciones de techos, producción agrícola, cultural y por último representaciones teatrales.

En Africa, al contrario de lo que se observó en Europa, las "Corporaciones Especializadas" nacieron y se desenvolvieron en el "Marco de la Sociedad Rural Jerarquizada"; el poblado africano, es un poblado o unidad de convivencia muy "funcional". Los artesanos tenían derecho a figurar en los Consejos de Jefes, y el herrero siempre ha jugado un papel importante en la comunidad.

Cada "Corporación" es a la vez una Clase Social y también una Casta. Los países del Oeste de Africa, tienen hoy en día corporaciones bien organizadas,

en las cuales, los sociólogos alemanes quieren ver verdaderas cooperativas, Particularmente (Ghana, Dahomey, Nigeria) entre joyeros que trabajan los metales de cobre, de oro y de plata.

Se debe también señalar la creación, en las comunidades indígenas del Perú, de Bolivia y de Ecuador, de "Talleres Rurales" de carpintería, de herrería y de tejedurría, en los cuales se procede a la formación profesional de los artesanos, a la vez que se elaboran las bases para la promoción ulterior de una organización cooperativa. Eso nos conduce a abordar ahora, el examen de los experimentos que se efectúan en varios países del mundo, para la creación de las condiciones favorables al despegue del cooperativismo agrícola en las zonas rurales.

2.2.12 Límites entre las Para-Cooperativas, y los organismos y sistemas que preparan el camino al cooperativismo.

Se trata aquí de sistemas y organizaciones de tipo autoritario, puestos en práctica, con miras a "encuadrar" las poblaciones rurales manifiestamente incapacitadas para formar asociaciones auto-administradas; todos los ejemplos que siguen concierneen a experimentos realizados en Africa y todos, también se refieren al fomento del cooperativismo agrícola-pecuario, a corto o a largo plazo.

a) Bloques de cultivos y cooperativas "obligatorias" en Dahomey

En el Dahomey la palma de aceite constituye la principal y esencial riqueza de este pequeño país. Un experimento de "renovación de la explotación de las palmeras" ha sido confiado a una sociedad del estado ("La Sociedad Nacional de Desarrollo Rural") para que la realice mediante métodos modernos totalmente nuevos. El experimento es prácticamente financiado por el "Fondo de Ayuda y de Cooperación" del mercado común europeo.

Los "bloques de cultivos" re-agrupan un cierto número de propiedades rurales para logar el mejoramiento de los medios de explotación y el control fito-sanitario y técnico de la producción. Cada "bloque" reservado para la explotación de palmeras incluye lotes para cultivos de subsistencia (maíz y yuca) cultivados individualmente por cada familia miembro del bloque.

El trabajo es colectivo. Con los propietarios pueden participar también trabajadores que no lo son. Los propietarios tienen derecho al producto de sus parcelas individuales, y por el trabajo en el bloque (40 horas por semana) reciben un "Certificado de aportación" por cada 1.5 Ha. aportada. Los trabajadores no propietarios reciben un salario, y un "Certificado de Aportación" por cada 200 días de trabajo.

La Asistencia Técnica está a cargo de la "Sonader" que designa entre dos y tres instructores por cada 400 a 600 Has. que deben ser preparadas cada año. El Ministerio de Agricultura nombra además, un técnico especializado por cada bloque.

El carácter compulsivo de la "Cooperativa" se refiere más bién a las propiedades que a las personas. Todo propietario de terrenos ubicados en el interior de los "bloques" (La Ley dice: "Perímetro de Acondicionamiento Rural)está obligado, salvo excepciones enumeradas en la Ley, de participar a tiempo completo y hasta la edad de 55 años en las actividades colectivas de la cooperativa; si rehusa, o no cumple, la cooperativa hace cultivar sus terrenos y le paga un alquiler reducido, cuyo monto es proporcional al valor de los terrenos, según criterios establecidos por la Ley.

Finalmente, los propietarios tienen que adherirse a la cooperativa, y si no quieren, tienen que alquilar sus terrenos. La institución parece, entonces, más una medida de Reforma Agraria, que una organización compulsiva de trabajo colectivo, puesto que este último es completamente libre y voluntario dentro de los bloques.

El experimento que se inició en 1962 tuvo como resultado la preparación en menos de 6 años de más de 10.000 hectáreas. La Sociedad responsable del desarrollo y del éxito de la empresa aplica con los socios de la cooperativa obligatoria, una política "asociativa" con miras a darles progresivamente más autonomía hasta la creación de una cooperativa totalmente auto-administrada.

b) Las cooperativas "vigiladas" en Egipto

Las cooperativas agrícolas han llegado a ser, en el marco del primer plan quinquenal de la RAU, un instrumento de desarrollo al servicio de la Reforma Agraria. Paralelamente a una red de 3.600 cooperativas (de tipo clásico, pero "controladas") han sido promovidas 400 Cooperativas "Agrarias" (Cifras de 1962).

La Ley obliga a los pequeños propietarios, y a los que se benefician de la Reforma Agraria a pertenecer a una cooperativa. Aquí se nota una ventaja importante; los pequeños productores se encuentran juntos en el seno de la misma asociación en condiciones de perfecta igualdad. Antes, estaban asociados con los grandes productores que acaparaban todas las ventajas de las cooperativas, y le daban una orientación en función de sus propios intereses.

La Cooperativa está administrada conjuntamente por un equipo técnico encabezado a su vez por un Director nombrado por el "Alto Comité de la Reforma Agraria" y un "Consejo de Administración", elegido democráticamente por la Asamblea General de los Socios.

La Administración y la tenedurfa de los libros contables, están prácticamente aseguradas por el personal técnico. El Director es responsable de la producción ante el "Alto Comité de la Reforma Agraria". El no vota en las reuniones del Consejo de Administración.

Este último, tiene por función transmitir al Director, los deseos de la Asamblea General de los Socios, para que sean considerados por el "Alto Comité", pero en casi todos los casos, su papel es sobre todo el de hacer aceptar a los campesinos las Directivas del "Alto Comité", y las instrucciones del Director.

En principio, estas cooperativas de Reforma Agraria son cooperativas de producción a fines múltiples. Pueden federarse en cooperativas "comunales", y éstas envían sus representaciones a un organismo nacional, la "Sociedad General de Cooperativas Agrícolas".

En 1965, el sector cooperativo agrario, constaba de 49 "Cooperativas Comunales" y de 579 cooperativas locales.

c) Organización tentativa de la utilización colectiva de los pastos en Tanzania

En los países de Africa del Este, Kenya, Ouganda y Tanzania viven numerosas Tribus de Pastores, pero hasta la fecha el cooperativismo ha intervenido muy poco en estos medios, ya sea por razones de índole ecológico, o también en función de factores derivados del modo de vida tradicional de la Tribu de Pastores "Masai". La Legislación de Tanzania prevee que las tierras que pertenecen a esta Tribu deben ser explotadas esencialmente a base de actividades pecuarias.

Los problemas que se plantean en el país, son a raíz de un desequilibrio entre los derechos de pastoraje, y la capacidad real de los pastos. El problema más grave viene a ser el hecho de que el ganado es propiedad individual, y los pastos propiedad colectiva.

La Legislación de Tanzania propone entonces, una solución colectiva a los problemas de "Derecho de Utilización de los Pastos", y prevé la creación, en diferentes partes del Territorio Masai, de "Asociaciones de Ganadería" que podrían elaborar reglamentos para la explotación de los pastos, y limitar la importancia del ganado de sus miembros.

La consecuencia es que los pastores que aceptan adherirse a una "Asociación de Ganadería" pierden inmediatamente sus derechos consetudinarios sobre los pastos, pero una "Asociación de ganadería" no puede ser creada a menos que el 60% de los titulares de derechos consetudinarios, lo pida.

El sistema es completado por una "Comisión de Control" responsable del desarrollo de las zonas de pastos, con suficiente autoridad para tomar medidas tales como: la fijación del número de cabezas autorizado para cada pasto, la destrucción de instalaciones no autorizadas y la requisición del ganado.

3. Las organizaciones "Pre-Cooperativas"

3.1 Definición

Los tres ejemplos que venimos examinando se refieren a medidas tomadas de tipo autoritario, para que se cumpla, en breve plazo, la función que una cooperativa clásica sólamente podría cumplir en un futuro lejano, o sea para que sustituya a las cooperativas existentes con miras a acelerar, en el marco de programas planificados, la consecución inmediata de resultados económicos. Si los textos institucionales manifiestan claramente que uno de los objetivos contemplados por los legisladores es la educación y la capacidad técnica del campesino, muy raramente, los resultados están a la altura de las intenciones, y existe siempre el riesgo que permanezca una situación de dirigismo estadal y que se arraigue una burocracia que no abandonaría su puesto de buena gana.

En ciertos países, sin embargo, se ha decidido enfrentar el problema con realismo y estudiar la posibilidad de establecer en las estructuras adecuadas, los mecanismos que permitan la preparación sistemática de los campesinos a la práctica del cooperativismo, y el traspaso progresivo de las responsabilidades del equipo técnico a una organización autónoma.

El examen de varios modelos de "Pre-Cooperativas" actualmente experimentados permite definir algunas de las características comunes a este tipo de institución. Descartaremos absolutamente, como ambiguas y estática, toda interpretación de la palabra que signifique "anterior a la Cooperativa" y que muy frecuentemente se le da, ya que esto permite confundir en una misma categoría, las instituciones comunitarias, las prácticas de ayuda mutua tradicionales, las "Para-Cooperativas" y también las Cooperativas pendientes de ser registradas.

Pensamos, que es en la perspectiva del desarrollo acelerado, que se debe interpretar la Pre-Cooperativa. En nuestra opinión, esta palabra no se debe aplicar, sino a organizaciones que tienen las siguientes características:

-Deben, antes de todo, estar concebidas a base del criterio de la eficacia económica inmediata a las operaciones emprendidas de conjunto por un equipo de técnicos y los grupos de campesinos que las integran.

-Deben ser instituciones flexibles y evolutivas, aptas para transformarse en un plazo relativamente corto en una asociación de tipo cooperativo, o a integrarse a una organización cooperativa.

-La intervención del equipo de ténicos debe ser planeada de tal manera que los miembros de los grupos considerados puedan recibir una formación técnica, cívica, y educativa tan completa, que le capacite para participar en forma efectiva y eficaz en la realización de los planes de desarrollo.

Así interpretada, la palabra "Pre-Cooperativa" podrá indistintamente aplicarse a "grupos" como a "sistemas", es decir fórmulas integradas en las cuales el desarrollo de las actividades de asociaciones federadas en Uniones zonales o regionales, descanse sobre la acción de impulsión, de asistencia, de control, de organismos oficiales, semioficiales o privados y aún de encuadramiento y tutela.

3.2 Esquema teórico de una organización en la cual se integran "Pre-Cooperativas"

AL NIVEL NACIONAL.	-Sea un organismo único, responsable de la intervención general.
	-Sean, servicios especializados cuya acción está coordinada por uno de ellos o por un Ministerio .
	-Una Sociedad de Estado o un servicio especial de Mercadeo (Marketing Board) vinculado con el Instituto de Crédito o encargado del Crédito.
	-Un Instituto Crediticio especializado.
A LOS NIVELES INTERMEDIOS	-Un organismo de Coordinación, de Control, o de Tutela. Que puede tener funciones variadas (Dirección y Control Administrativo, distribución de insumo, almacenamiento, etc.)
REGIONAL ZONAL DISTRITAL	-Un Organismo de Asistencia Técnica que puede ser encargado del "Encuadramiento" de las poblaciones, y de la vulgarización. Puede ejercer sus actividades a todos los niveles.

-La Agencia Regional del Organismo de Financiamento, y/o de Comercialización que actúan, ya sea directamente, o por intermedio de los otros organismos.

-Una Estructura Pre-Cooperativa o Cooperativa Regional o zonal o los dos que representan los grupos de base, y que proceden en forma colectiva, bajo dirección o control, a ciertas operaciones (compra, venta).

-Grupos Intermedios constituídos por Uniones a Nivel Zonal y/o Distrital, de los representantes de los grupos de base y que pueden encargarse de ciertas operaciones (beneficio, colecta y almacenamiento de la producción).

AL NIVEL LOCAL

-Las Asociaciones Primarias de Base que agrupan los beneficiarios de la acción de intervención (grupos de Pre-Cooperativas propiamente dicho).

Sin el precedente esquema no se reproduce con exactitud en todos los países africanos de habla francesa, sus rasgos esenciales, al menos se encuentran en la organización planificada del desarrollo rural de los países que practican una política socialista o "Socializante" y que puede variar desde el tipo autoritario practicado en Guinea y Mali, a la orientación más liberal que se lleva a cabo en el Senegal.

En estos tres países la constitución de los grupos de base, obedece a la voluntad de injertarles como instrumento de modernización sobre las estructuras tradicionales.

La misma orientación se observa en Malagazy, donde las asociacinnes de interés rural (Organismo de base) son vinculadas con la vieja organización tradicional de carácter comunal: "El Fokonolona".

En Malagasy, Senegal, Niger, República Centroafricana, Ruanda, Burundi y muchos otros países, los grupos de base fueron generalmente promovidos a raíz de una acción de animación, que puede, como lo hemos visto en el caso del Niger, lograr un alcance nacional.

En Camerun siguen una política de desarrollo rural basada sobre la actividad de una red de cooperativas de abastecimiento y de mercadeo, así como de "Grupos de Crédito Mutuo".

Los "Grupos de Crédito Mutuo" están también bastante desarrollados en Dahomey. En aquel país, paralelamente a la existencia de algunas cooperativas agrícolas de tipo clásico, se desarrolla el experimento de las "Cooperativas Obligatorias" que tiene la particularidad de asociar, en una organización de producción dirigida en forma colectiva, propietarios que no trabajan, propietarios trabajadores, y trabajadores no propietarios.

Tendremos de nuevo la oportunidad de evocar el caso de los países de Africa del Este, donde al lado del exitoso desenvolvimiento del cooperativismo de colecta, se experimentan fórmulas de "Colonización Agrícola" donde algunas se asemejan a ciertos proyectos realizados por la "Sudene" en el Nordeste del Brasil. Se destaca particularmente a Tanzania, que en la primera fase de su plan quinquenal, prevé la explotación colectiva planificada de 250 fincas en propiedad familiar (60 poblados) reembolsables en 25 años.

3.6 Otros sistemas de tipo "Pre-Cooperativo"

La falta de tiempo no nos permite analizar los procedimientos utilizados en Israel, anteriores a la constitución de los Moshavim. También habría sido interesante examinar ciertos sistemas u organizaciones asiáticas

(por ejemplo las "Uniones de Pentiasila" Indonesienses, organizaciones de tipo profesional, vinculadas con los partidos políticos, y que han sido a menudo representadas como una clase de Instituciones Pre-Cooperativas).

Se debe mencionar todavía una organización oficial de mercadeo de pescado en Hong Kong la "Fishing Marketing Organization" (FMO) planeada para lograr la constitución progresiva de cooperativas de pescadores.

Pero no es inútil, hacer resaltar, antes de acabar con este tema, la importancia de la intervención de los organismos estadales o semi-estadales de mercadeo, para el desarrollo de las cooperativas. Tal es la razón esencial del gran desenvolvimiento logrado por el Cooperativismo de Mercadeo (más bien de colecta de productos) en los países de habla inglesa.

En estos países, la intervención de los "Marketing Boards" ha limitado las actividades de las cooperativas, a la simple "colecta" de los productos y a algunas tareas de tipo administrativo. Pero sobre todo, han hecho casi desaparecer los intermediarios como se puede observar, por ejemplo, en los medios de productores de café en Jamaica.

Sin embargo, los "Marketing Boards" pueden aún cumplir con un papel más importante, como es el desarrollo de un cooperativismo más dinámico y más eficaz, cuando practiquen una política "Asociativa", es decir, la de asociar a los representantes de los grupos de productores o de las cooperativas a sus operaciones; y la de admitirles en sus consejos administrativos con derecho de voz y voto y de esta forma, los dirigentes de las cooperativas podrían tomar una participación más amplia en las economías nacionales y llegar a veces a influenciar la política de los "Marketing Boards".

Se puede, aún, imaginar una situación, donde una Federación Nacional de Cooperativas, sustituye, en un sector determinado, a un "Marketing Board".

3.3 ESQUEMA DE LA ORGANIZACION PRE-COOPERATIVA EN EL SENEGAL.

NIVEL NACIONAL	MINISTERIO DE DESARROLLO B A N C O		MINISTERIO COMERCIO E INDUSTRIA ORGANIZACION DE COMERCIALIZACION AGRICOLA. (O.C.A).
NIVEL REGIONAL	CENTROS DE EXPANSION RURAL (C. E. R). Asistencia técnica Equipos de técnicos Polivalentes, Vulgarización Formación	CENTROS REGIONALES DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO (C.R.A.D). Abastecimiento Insumos Almacenamiento Transporte Colecta Mercado	
NIVEL LOCAL.	ASOCIACIONES DE INTERES RURAL (A.I.R). Grupos -Pre-Cooperativos". Consejo de gestión elegido. Debe transformarse en Cooperativa en un lapso de tiempo de 2 años Préstamos a Corto Plazo. Préstamos de Equipamiento Colecta de los productos.		Para beneficiar la asistencia crediticia, de la OCA y para la comercialización de los productos, los campesinos están obligados en adherirse a un AIR.

3.4 ESQUEMA DE LA ORGANIZACION PRE-COOPERATIVA EN M A L I (1966)

NIVEL NACIONAL	MINISTERIO DE LA PLANIFICACION 1) Servicio de la Acción Rural 2) Banco de la República de Mali (Desde 1965: Crédito a los Organismos Pre-Cooperativos) 3) Instituto de Crédito Rural (Elaboración de los programas de desarrollo agrícola en el marco de los planos generales de desarrollo) 4) Fondo territorial de Acción Económica Control Administrativo y Financiero de	
NIVEL REGIONAL	SOCIEDAD MUTUA DE DESARROLLO RURAL (SMDR) Bajo dirección y control de la O.P.A.M. financiamiento Distribución de insumos Abastecimiento Centralización al nivel Regional de las operaciones de mercadeo.	
NIVEL ZONAL ZONAS DE EXPANSION RURAL (Z.E.R).	FEDERACION DE LOS G.R.A. Servicios Mecanización y ciertas operaciones de Mercadeo. Tendencia en integrarse en las S.M.D.R	CENTRO COOPERATIVO DE EDUCACION Y DE MODERNIZACION AGRICOLA. (Gestión de explotación en cuenta de los GRA-Compra/Venta-Vulgarización experimentos.
NIVEL SUB-ZONAL (Distrito o "Canton").	GRUPOS RURALES ASOCIADOS (G.R.A) (Uniones de G.R.P.S.M) Nivel de "Encuadramiento) Trabajos comunitarios Algunas operaciones de mercadeo	SECTORES DE BASE (S.B.) En la dependencia de los Z.E.R Núcleos primarios del encuadramiento de la base animación-Desarrollo comunal-intervención de equipos de técnicos.
NIVEL LOCAL (Poblado).	GRUPOS RURALES DE PROTECCION DE SOCORRO MUTUO (G.R.P.S.M). Grupos primarios de base 3.000 en 1963 Pueblos constituídos en grupos "Pre-Cooperativos". Crédito-Producción-Colecta.	

3.5 ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LA ORGANIZACION PRE-COOPERATIVA EN LA REPUBLICA DE NIGER

NIVEL NACIONAL.	SERVICIO DE ANIMACION BANCO	SOCIEDAD NACIONAL DE COMERCIALIZACION
NIVEL REGIONAL.	COOPERATIVA (Comercialización)	NIVEL DEL MERCADEO
NIVEL ZONAL.	RE-AGRUPAMIENTO DE POBLADOS ANIMADOS Abastecimiento. Fondos de operación rotativos. (Nutrido por cotizaciones).	NIVEL DEL CREDITO Y DE LA ASISTENCIA TECNICA.
NIVEL LOCAL.	ASOCIACIONES MUTUALISTAS DE BASE Crédito Mutuo Colectivo	

[illegible]

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]

Antes de terminar conviene señalar al mismo tiempo, las Uniones de Prestatarios y las Empresas campesinas (que nosotros examinaremos en otro curso) como otra tentativa venezolana para la promoción de una organización precooperativa: Las "Uniones de Usuarios de Crédito" del Fondo Nacional de café y cacao.

Estas uniones son Asociaciones de Crédito Mutuo, basadas sobre la práctica de la Responsabilidad Solidaria entre pequeños y medianos productores de café y de cacao, al nivel del caserío.

Reciben únicamente préstamos de suministro, los cuales, entre 1961 y 1967, han sido siempre reembolsados con un porcentaje reducido de morosidad. Esta actividad crediticia está vinculada con las operaciones de beneficio y de mercadeo; y con la práctica de un sistema de ahorro, automáticamente constituído a base de deducciones sobre los préstamos y los ingresos netos.

Este ahorro constituye la acumulación previa del capital necesario para la organización de Centros de Abastecimientos y de mercadeo a vocación cooperativa y debe intervenir, a nivel Regional, con la Federación de las Uniones que utilizan el mismo central de beneficio.

A pesar de existir alrededor de 80 Uniones de este tipo, entre los cuales muchas de ellas han acumulado un capital importante, la materialización del proceso de federalización a fines de mercadeo, ha enfrentado en los medios de caficultores obstáculos de índole gremial y una oposición fuerte de parte de intereses privados. Sin embargo, la situación parece más favorable en el sector del cacao.

Queremos hacer resaltar aquí, que el sistema de Crédito Mutuo, a base de Responsabilidad solidaria y de Control Mutuo , conviene bastante bien a los grupos de pequeños propietarios que cosechan productos fácilmente comercializables (café, cacao, arroz, ajonjolí, maní, etc). El Crédito Dirigido a base de una planificación de las operaciones de producción, se adapta mejor en zonas de Reforma Agraria, donde los grupos de productores son concentrados a proximidad inmediata de

sus cultivos. Este sistema, da las mejores garantías de eficacia y de recuperación, cuando se le vincula con el mercadeo de los productos, pero puede encontrar dificultades al ser generalizado en zonas de agricultura difusa, o esparcida, y sin contar con la existencia previa de una fuerte organización cooperativa o para-cooperativa a los niveles locales e intermedios.

Pero se puede contemplar la creación de Centros Regionales o zonales para abastecimiento, mercadeo y servicios, inicialmente organizados para uno u otros sectores y que llegarían, posteriormente, hasta asociarse en forma cooperativa, estructuras de tipo muy diferentes (no necesariamente cooperativas), pero que tengan intereses comunes que puedan ser satisfechos a este nivel.

SERVICIOS COMPLEMENTARIOS EN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA: COMERCIALIZACION

SERVICIO COMPLEMENTARIO EN EL PROCESO REFORMA AGRARIA: PROCESAMIENTO

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Misceláneo # 1.382

EL PROCESAMIENTO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Luis José Lizarazo

Programa Nacicnal de Capacitación
Agropecuaria

Bogotá, junio de 1971

EL PROCESAMIENTO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Luis José Lizarazo

Dentro del proceso comercial una de las tres grandes etapas del mismo, es la nivelación y/o preparación de los productos para el consumo. Cerca del 80% de los productos agropecuarios requieren varios cambios en su forma para que puedan cumplir la finalidad para la cual fueron producidos, es decir, satisfacer las necesidades humanas. Se puede decir entonces, que el objetivo primordial de la elaboración o procesamiento es la conversión de las materias primas que produce el sector agropecuario en bienes útiles.

Dadas las diversas condiciones de cada uno de los productos agropecuarios, algunos de ellos necesitan solo un proceso simple, mientras que otros demandan una operación mucho mas compleja para que puedan ser consumidos.

Además de estas condiciones especiales de los productos, las características especiales de la oferta agrícola tales como la estacionalidad de la producción, la perecibilidad, la relación volúmen/peso/precio; la heterogeneidad de la calidad y las condiciones de producción y recolección, hacen necesario que se clasifiquen, almacenen y transformen para garantizar que van a ser aprovechadas en el momento, lugar y forma más apropiados y que los programas de fomento a la producción adelantados por los gobiernos tales como los de reforma agraria, crédito a la producción, sustentación de precios, etc. van a cumplir los objetivos propuestos y alcanzar las metas esperadas.

Entre los primeros procesos de transformación que facilitan la comercialización de los productos agropecuarios, encontramos:

1) <u>La clasificación</u>: Nos permite en la misma zona de producción desechar aquellos productos que no van a tener demanda, o aceptación para el consumo. Además la clasificación facilita el empaque, el transporte y el almacenamiento traduciéndose en una reducción de costos.

2) La conservación de la calidad: Es una de las causas que hacen necesario el que los productos agropecuarios se deban elaborar o que se sometan a procesos que les permita mantenerse a través del tiempo. El mas común que se presenta en el caso de los cereales es la eliminación del exceso de humedad e impurezas los que al eliminarse facilitan su conservación y permiten hacer un uso más racional de la capacidad de transporte y almacenaje.

3) Reducción del volúmen: Es uno de los factores que más inciden en la necesidad de elaborar o transformar los productos agropecuarios. Anteriormente se dijo que la relación volúmen, peso, precio de los productos era una característica de la oferta agropecuaria. Esto significa que los productos agropecuarios son demasiado voluminosos, poco pesados y normalmente de bajo precio. Como ejemplo podemos citar que los aceites utilizados para la alimentación ocupan una 1/5 parte de la capacidad de transporte y almacenaje de la que requieren las semillas oleaginosas de los que se extraen. Esta misma característica hace que para muchos productos el mercado se vea restringido al no permitir costear el transporte debido a su bajo precio en el mercado.

4) Estacionalidad de la producción y la perecibilidad de los productos: Es otra de las razones que justifican y hacen necesiario su procesamiento o elaboración. Todos los productos agropecuarios son en general perecibles, encontrándose algunos que lo hacen más rápidamente que otros, pudiendo perder su aceptabilidad como alimentos en un período corto. En casi todos los casos la elaboración tiene por objeto aumentar el período de conservación de los productos para que estos puedan ser consumidos a través del espacio, es decir, en sitios distantes y a través del tiempo ó en épocas de no producción; además, en caso de que existan excedentes, éstos puedan distribuirse igualmente en el tiempo y espacio geográfico.

Criterio para la localización de plantas de elaboración de productos agropecuarios

En general podemos distinguir tres áreas o sitios en los que es posible localizar una planta para tratar, clasificar o elaborar

los productos agropecuarios. Dichas áreas pueden ser: la zona de producción; el centro de consumo o un sitio estratégico localizado entre los dos anteriores.

Para tomar esta decisión se deben tener en cuenta tres tipos de criterios a saber:

a) Económicos: Entre los cuales los costos son un factor decisivo, ademas de las economías de escala.

b) Características del producto a elaborar: En el cual se debe tener principalmente en cuenta su grado de perecibilidad (algunos productos son más perecibles cuando se elaboran) la relación volúmen/peso y el uso de los subproductos que se obtengan del proceso.

c) Aspectos sociales: Relacionados con las personas que se vincularán a dicha actividad.

Los costos los podemos analizar en tres grupos a saber: costos de operación, que son los más importantes; costos de materias primas más transporte y costos de distribución teniendo en cuenta los distintos centros de consumo.

A continuación se presenta un modelo simple de cálculo aproximado de los costos e ingresos en la elaboración del arroz en una zona de colonización. En dicho modelo se puede observar la relación que existe entre los costos y la utilización que se haga de la capacidad de la instalación, relación ésta que se conoce como efecto de las economías de escala. Normalmente la planta que opera un volúmen relativamente pequeño tiene altos costos de producción por unidad, los cuales disminuyen con aumentos en el volúmen hasta alcanzar cierto punto. De lo anterior podemos deducir que la cuantificación del volúmen de producción en una área es de mucha importancia en la localización de una planta de elaboración.

Modelo simple de cálculo aproximado de los costos e ingresos en la elaboración del arroz en una zona de colonización (tn. de paddy).

Para los cálculos se han tomado como base los precios de sustentación en el caso de la materia prima; para la venta de los productos y subproductos se han tomado precios al por mayor.

Indices Técnicos:	Rendimiento de Pila	65%
	Indice de pilada	48%
	Harina	10%
	Harina de descascare (pica)	2%
	Granza	3%
	Cáscara	20%
		100%;

Ingresos brutos

Arroz comercial (Cte. de la.) (º)	565 ks. a $4.50	$ 2.542.50
Arroz partido (Cristal)	85 ks. a $1.75	148.75
Arroz muy partido (granza)	30 ks. a $1.30	39.00
Harina	100 ks. a $1.20	120.00
Total ingresos brutos		2.850.25
Valor de la materia prima a $2.25 kilo		2.250.00
Margen total		600.25

Si partimos de la base de un procesamiento de 3.500 Tn/año

Costos fijos		Año	Tn/año
Depreciación del equipo (1)	700.000	70.00	20.00
Depreciación del edificio (2)	150.000	6.000	2.00
Interés de K invertido (3)	51.000	51.000	14.00
Reparación y mantenimiento equipo (4)		35.000	10.00
Reparación y mantenimiento Edificio (5)		1.500	0.5
Costos de Administración		77.000	22.00
TOTAL COSTOS FIJOS			68.5

(º) 15% partido
(1) 700.000 dep. en 10 años
(2) 150.000 los edificios período de depreciación 25 años
(3) 12% anual sobre 1/2 k.
(4) 5% anual del valor
(5) 1% sobre el valor

Costos Variables

Mano de obra (10 obreros)	$ 32	
Combustibles y Lubricantes	24	
Empaques	65	
Pedidos en manipuleo	14	
TOTAL COSTOS VARIABLES	135	
Margen total		600.25
Total de costos por tonelada		204.00
GANANCIA NETA		396.25
Costos fijos más variables	204	
Costo materia prima	2.250	
COSTOS TOTALES	2.454	

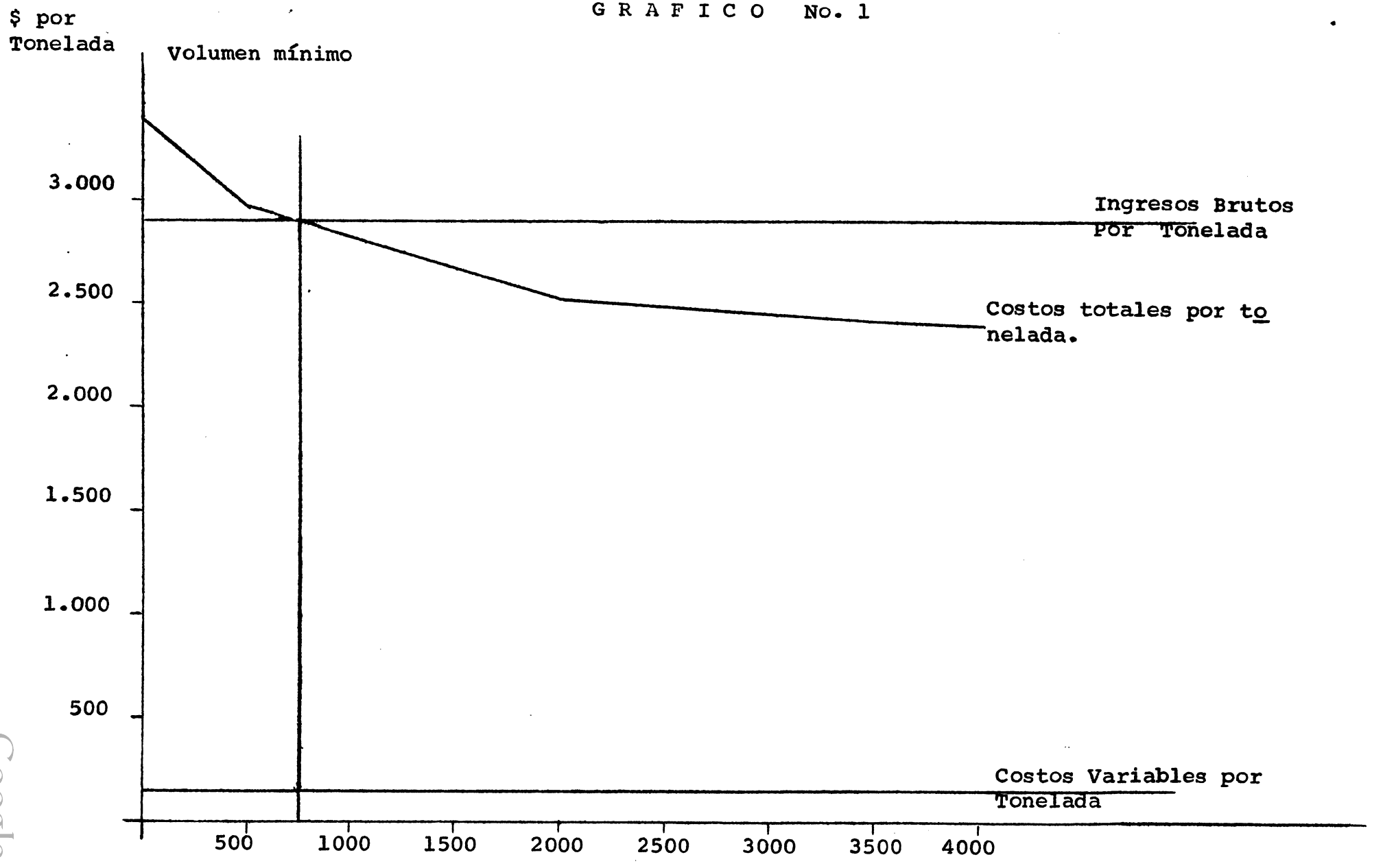
Alternativas:

Con el fin de determinar el límite mínimo de utilización de la instalación es necesario establecer los costos totales (fijos mas variables) para las diferentes cantidades almacenadas. El punto donde se cruzan las curvas de costos fijos con la de ingresos brutos constituye el mínimo de utilización ya que los costos totales son iguales a los ingresos brutos. De este punto hacia la derecha se estará operando con beneficio. En nuestro ejemplo tenemos que a partir de las 750 toneladas almacenadas al año se estarán cubriendo los costos. (Ver gráfico No. 1).

Utilización en Toneladas	Costo fijo (º) toneladas	Costo variable toneladas
500	2.731.00	135.00
1.000	2.490.50	135.00
2.000	2.370.20	135.00
3.000	2.330.70	135.00
3.500	2.318.50	135.00
4.000	2.308.40	135.00

(º) Se ha considerado como costo fijo el precio de la materia prima.

G R A F I C O No. 1



SERVICIO COMPLEMENTARIO PROCESO REFORMA AGRARIA: MECANIZACION AGRICOLA

Esteban Rico

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS

DE LA O.E.A. (IICA - CIRA)

Mesa Redonda - 13 de Mayo de 1971

10:30 a.m.

MECANICACION Y REFORMA AGRARIA

A. PRESENTACION DEL TEMA Y DEFINICION

Sobre el carácter del acto: diálogo o mesa redonda

B. FACTORES QUE CONFORMAN UN ESTUDIO SOBRE MECANIZACION

1. CUAL ES EL GRADO DE MECANIZACION ACTUAL EN LOS PAISES DE LATINO AMERICA?

a. Número de tractores, autocosechadoras o combinadas, combinadas de arrastre, bulldozers, vehículos de tracción (Unimogs) segadoras y segadoras - atadoras, cosechadoras de forraje, máquinas e implementos para preparar el suelo (arados, arados-rastra, rastrillos, cultivadoras, sembradoras, etc.), equipos de riego, remolques ó zorros, vehículos para trabajo en el campo (camperos o jeeps) etc.

b. Relación de proporcionalidad entre las unidades del equipo agrícola: Porcentaje de autocosechadoras, arados, rastrillos, cultivadoras, sembradoras, etc. en relación con el número de tractores, cuyo número se toma como base o porcentaje 100.

c. Procedencia, modelos, tipos y marcas y fuerza o capacidad nominal (caballos a la polea o a la barra en los tractores, tonelaje en los vehículos o remolques, número de discos en los arados y rastrillos, ancho de corte en las cosechadoras, etc.) de las máquinas e implementos.

d. Estado de funcionamiento de la maquinaria y ponderación de su capacidad real de trabajo o rendimiento.

e. Localización y uso de la maquinaria por regiones o departamentos y por especies de cultivo.

f. Area total atendida por los grupos regionales, zonales o locales de maquinaria y promedios nacionales, regionales y locales de área por equipo, especialmente para tractores, auto-cosechadoras, sembradoras.

II. CUAL ES EL MEDIO ECOLOGICO, SOCIAL Y ECONOMICO DENTRO DEL CUAL SE SUCEDE LA MECANIZACION

a. Area total: país, departamentos, zonas de cultivo

b. Area mecanizable: cartográficamente, topográficamente, social-económicamente, técnicamente.

c. Area mecanizada: por zonas agrícolas o ganaderas, por especies de cultivo, por departamentos.

d. Población: Zona urbana y zona rural, económicamente activa urbana y rural, etc.

e. Producto bruto: sector agropecuario, comercio y transportes, industria manufacturera, etc.

f. Tenencia de la tierra

III. BAJO QUE CONDICIONES SE LLEVA A CABO EL MANEJO, MANTENIMIENTO, USO, PROTECCION Y REPARACION DE LA MAQUINARIA COMO SE HALLA EL SUMINISTRO DE REPUESTOS Y CUAL ES EL NIVEL DE LA ASISTENCIA TECNICA PARA EL CORRECTO USO Y EMPLEO DE LA MAQUINARIA

a. Adiestramiento, manejo y mantenimiento

b. Repuestos y reparaciones

c. Uso, conservación, protección, arrendamiento

d. Asistencia Técnica

IV. FABRICACION Y ENSAMBLE DE MAQUINARIA

V. POLITICA EN RELACION CON LA MECANIZACION Y LA REFORMA AGRARIA

a. Política oficial

b. Crédito: líneas y sistemas

VI. BALANCE DE LA MECANIZACION NECESIDADES DE MAQUINARIA PARA SATISFACER REQUERIMIENTOS DE LA PRODUCCION Y DEL EMPLEO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O.E.A.

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

RESUMEN DE "LA MAQUINARIA Y LA AGRICULTURA EN COLOMBIA".

Autor: Esteban Rico

CURSO INTERAMERICANO SOBRE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

BREVE RESEÑA DE LA MECANIZACION

Desde el Siglo pasado se vienen empleando en el país aparatos mecánicos, especialmente para las faenas de laboreo del suelo a base de tracción animal.

A partir del año de 1930 se inició en forma sostenida la importación de tractores, los cuales se destinaban a las zonas en donde la mecanización y el adelanto agrícola eran más notorios: Valle del Cauca, Tolima, Cundinamarca (Sabana de Bogotá), Litoral Atlántico.

Después de 1945, y en buena parte como consecuencia de la terminación del segundo conflicto armado, se intensifica la importación de tractores y de otros aparatos utilizados en las explotaciones agrícolas, proceso que llega a un nivel sobresaliente en los años 1954, 1955 y 1956 durante los cuales los buenos precios del café y la consecuente amplia disponibilidad de divisas permitieron alcanzar un volumen de importaciones que no se ha podido lograr posteriormente. (Ver cuadro de importaciones - Anexo No. 3).

En la actualidad existe en el país, en promedio, un tractor de unos 52.5 caballos a la polea para cada 40 hectáreas mecanizadas, es decir, para cada hectárea se dispone teóricamente de 1.3 caballos. Si esta relación significara que la potencia disponible es efectiva no fuera muy deficiente la mecanización cuantitativa del país, pero hay que tener en cuenta que más del 40% de los tractores existentes se encuentran en un estado de funcionamiento de regular a malo y que un porcentaje superior al 30% de ellos tiene entre 10 y 20 años de vida. Si se compara el número de tractores con el total de hectáreas cultivadas la situación sería más desfavorable. Pero tampoco parecería lógico pretender mecanizar el área cafetera o toda la zona cultivadora de maíz ya que el solo factor de la topografía haría impracticable el propósito.
Cabe recordar aquí que en las encuestas realizadas se encontraron trabajando tractores con más de 30 años como es el caso de un tractor perteneciente al Instituto Técnico Agropecuario de Buga o el de otros que trabajan en la Hacienda "La Lindosa" en el municipio de Florida (Valle).

Esta última posee 5 de la marca CASE, de gasolina, cuyo propietario afirma que tienen un promedio de 35 años. Así mismo, todavía existen tractores HART PARR (OLIVER) importados aproximadamente en el año de 1932 y en la casa Praco aún continúa prestando servicio un tractor CLETRAC de orugas que data del año 1922.

A medida que transcurre el tiempo se observa en el país la tendencia a adquirir máquinas de mayor potencia, al punto que en 1967 sólo se importaron 35 tractores agrícolas, es decir el 4,6%, con menos de 40 caballos de potencia.

A grandes rasgos se puede afirmar que la mecanización del país es deficiente en: cantidad de equipos; su grado de especialización; el uso que se les da; las dondiciones del manejo, mantenimiento, protección, reparación y conservación de los mismos.

Se aduce como argumento contra la expansión en la mecanización agrícola que élla desplaza mano de obra y puede crear desempleo. Conviene observar que la mecanización solo es económica y factible en zonas de topografía adecuada, con vías de complicación aceptables y con acceso a mercados más o menos regulares que abastezcan centros de consumo que puedan absorber la producción. Bajo estas condiciones no parece justificable propender por un sub-empleo de maquinaria agrícola ya que el factor primordial a tener en cuenta serían los costos de producción y los finales para el consumidor. En la actualidad es desaconsejable el pretender producir en forma eficiente y económica prescindiendo de la maquinaria agrícola o limitando su empleo, lo cual cuenta no solo para efectos de competencia interna sino, muy especialmente, para los programas de incremento a las exportaciones o de sustitución de importaciones.

La mano de obra que pueda sobrar en zonas aptas para la producción agrícola debería emplearse en programas de industrialización de dicha producción o similares. Sin embargo, conviene destacar el hecho que en el país, en las zonas agrícolas mecanizadas importantes, se registra casi siempre escasez de mano de obra, más bien que exceso de élla, lo cual inclusive cobija a zonas no mecanizadas como la cafetera, hasta el punto de que cosechas como el café, algodón, maíz, plátano, yuca, papa, etc. deben ser recogidas apelando a medios,

tercios y cuartos de brazo, hombres y mujeres, desplazados en ocasiones desde distancias apreciables.

Finalmente podría agregarse que la réplica a los fenómenos de exagerada expansión demográfica en un país como Colombia no parece radicar en la limitación de la mecanización puesto que simultáneos con éllos, y ejerciendo un efecto sino igual quizá mayor en el complejo social y económicos, se presentan otros de deficiente producción, costos elevados, baja tecnificación y calidades inferiores que hacen, en muchos de los casos, no competitiva la producción nacional y muy elevados para el consumidor los precios de sus artículos.

Naturalmente, las zonas en donde el minifundio es intenso no deben asimilarse a programas de producción como los esbozados ya que en ellas, por su misma fisonomía, los proyectos de mecanización no son aplicables armónicamente.

A título informativo procede agregar que la FAO y otras fuentes (1) consideran que en los Estados Unidos hay un tractor por cada 30 hectáreas y en Alemania Occidental la relación es de una máquina para 7 hectáreas. Lógicamente, estas cifras deben recibirse con sumo cuidado pues para llegar a éllas se toman áreas totales bajo cultivo unas veces, superficies cosechadas en otros casos, áreas mecanizadas y/o mecanizables en otros, etc., a más de que para una correcta comparación y ponderación sería preciso analizar la potencia de los tractores (por lo general baja en los alemanes y alta en los estadinenses), la tenencia de la tierra y el grado de parcelación, la topografía, los costos de producción, etc.

Son también útiles las cifras del parque estimado de tractores en algunos países de América Latina (2) para 1965:

---

(1) - Corresponsal Internacional Agrícola. VIII-6 item 1146, Junio 1967.

(2) - Revista de desarrollo Latino Americano - Visión 1966/67. Fuente citada en estudios sin publicar.

Países	No. De Tractores	Habitantes en Millones
Argentina	160.000	22.7
Brasil	133.000	83.7
México	65.000	44.2
Chile	26.000	9.0
Venezuela	25.000	9.0
Uruguay	24.000	2.7
Colombia	23.000	18.3
Países restantes	44.000	
	500.000	

Todo lo anterior corrobora lo expuesto sobre la deficiente mecanización del país, máxime si se aduce que Colombia importa cantidades apreciables de trigo, oleaginosas, cacao y cebada cuya elminación total o parcial contempla el Gobierno en su Plan Cuatrienal de Sustitución de Importaciones (1), vistas las posibilidades que existen de lograr lo dentro de un plazo prudencial, para lo cual será factor básico la mecanización de zonas nuevas o el mejoramiento del sistema en las existentes.

ESTADISTICAS RELACIONADAS CON LA MECANIZACION

Producto bruto Colombiano

Colombia es en la actualidad un país de fisonomía marcadamente agrícola. Al producto interno calculado en 55 mil millones de pesos, contribuye el sector agropecuario con 17 mil millones, es decir, el 32%. El Comercio y los transportes de un lado, y la industria manufacturera del otro, aportan cada uno 9.7 miles de millones de pesos, es decir, el 36% aproximadamente del producto interno. (2)

---

(1) - Plan Cuatrienal de Sustitución de Importaciones Agropecuarias. Ministerio de Agricultura, Oficina de Planeamiento. Julio de 1967.

(2) - Revista Nacional de Agricultura - No.749 - Octubre de 1967.Fuente: Banco de la República - Cuentas Nacionales.

Población del País

De acuerdo con el censo de población levantado por el Departamento Nacional de Estadística -DANE, la cifra para el año de 1964 era de 17.485 millones de habitantes y según cálculos de la División de Planeamiento de INCORA para 1970 dicha cifra ascenderá a unos 20,565 millones. Para 1964 el DANE calculaba en 8,075 millones (46%) la población dependiente de la agricultura y en 2,425 (15%) la económicamente activa dentro del sector rural.

Explotaciones Agropecuarias.

El censo agropecuario levantado por el DANE en 1960 concluye que en el país existían entonces 1.209.670 explotaciones agrppecuarias que ocupaban una superficie de 27.337.825 hectáreas, de las cuales 82.900 explotaciones, de más de 50 hectáreas cada una, (6.9%) abarcaban 20.723.325 hectáreas (76%). Por su tipo las explotaciones comprendían 912.660 agrícolas para una superficie de 8.392.040 hectáreas y 166.675 ganaderas con una superficie de 16.470.914, lo cual a grandes rasgos implica que la explotación ganadera promedio es unas diez veces mayor que la agrícola.

Entre las agrícolas, 29.370 explotaciones (3.2%) ocupaban 3.814.035 hectáreas (46%), lo cual da por diferencia, un indicio del elevado grado de minifundio existente en las zonas agrícolas del país.

Area total y área mecanizable

El área total del país es de 113.8 millones de hectáreas, de las cuales según el I.I.T. (1), hay 17.3 millones de hectáreas de topografía mecanizable así:

---

(1) - Instituto de Investigaciones Tecnológicas -Estudios Inéditos efectuados en 1958 - 1959.

16.6 millones en clima cálido
0.3 millones en clima medio
0.4 millones en clima frío

Según otras fuentes (2), la superficie mecanizable asciende a 18.0 millones de hectáreas.

El área social y económicamente mecanizable es mucho menor pues hay que descartar, por ahora: las que no tienen vías de comunicación; las inundables selváticas (Chocó, Costa Pacífica); las áridas, estériles, rocosas o pedregosas; las que tienen problemas de salinidad o alcalinidad. En resumen, es muy posible que el área mecanizable técnicamente esté cerca de 4.3 millones de hectáreas, es decir, el 25% del área topográficamente mecanizable.

Además cabe anotar que si se cultivara, suponiendo disponibilidad de medios físicos y financieros, toda el área susceptible de mecanizar técnica y económicamente, sería indispensable, solucionar antes los problemas de demanda y mercados para una producción que, aún con los niveles en que se halla en la actualidad, ha presentado dificultades en el mercado (maíz: operación maíz; 1964-1965; papa; cosecha 1962; trigo: cosechas de 1962, 1965 y otras; caña: producción actual de azúcar; café: pactos de cuotas de varios años hacia atrás; etc).

Sin embargo, se estima (1) que si se cultivara técnicamente el área existente sólo sería preciso agregar 35.000 hectáreas a la que actualmente se dedica al cultivo del trigo para cubrir las metas de desarrollo agrícola presentadas por el Gobierno en su Plan Cuatrienal Agropecuario 1967-1970.

---

(2) - Martínez, Pedro M. Mecanización Agrícola en Colombia. p.15.
Publicación memeografiada de la Caja de Crédito Agrario -1964-

(1) - Ministerio de Agricultura -Plan Cuatrienal Agropecuario 1967-1970 para ocho productos de consumo popular. p.22
Publicación mimeografiada - Febrero de 1967

Pero la premisa de cultivar técnicamente el área actual envuelve la necesidad de mejorar durante los años de 1968, 1969 y 1970 los sistemas, materiales y elementos en 450 mil hectáreas de las cultivadas con los ocho productos básicos: carne, leche, papa, maíz, arroz, trigo, yuca y plátano. Además, si se aplica integralmente el Plan Cuatrienal de Sustitución de Importaciones Agropecuarias 1967-1970 (2) presentado por el Gobierno se requeriría incrementar en 46 mil hectáreas más (32.5 ajonjolí y 13.5 palma africana) la superficie actual cultivada, y tecnificar, además de las 450 mil hectáreas para productos de consumo popular, otras 190 mil (ajonjolí, soya, algodón, palma, cebada) para satisfacer metas mínimas de producción y productividad.

Se presume que la expansión y la tecnificación a que se alude se aplicarían a superficies mecanizables.

En un futuro próxima sería técnico quizá reemplazar áreas no mecanizables, cultivadas en la actualidad, por otras, aptas para el empleo de aparatos mecánicos, y de real o potencial eficiencia. En el cultivo de maíz tendría plena validez lo anotado.

Areas agrícola y pecuaria mecanizadas

La agricultura ocupa un área aproximada de 4.0 millones de hectáreas de las cuales sólo están mecanizadas unas 845 mil hectáreas (ver anexo 2), es decir, el 21%. No se computa como área mecanizada la cultivada por segunda vez durante el mismo año (en cosechas de travesía o mitaca, y de rotación) y con la misma maquinaria con la que se hizo la cosecha principal.

El café, que cubre un área de 1.060.000 hectáreas prácticamente se cultiva prescindiendo de maquinarias, utilizándose ésta sólo durante el beneficio de la cosecha.

---

(2) - Ministerio de Agricultura - Plan Cuatrienal de Sustitución de Importaciones Agropecuarias 1967-1970. Publicación mimemografiada de Julio de 1967.

El maíz con área similar, sólo recibe mecanización en poco más de una quinta parte de su superficie total. (1).

La ganadería se asienta en unos 16.5 millones de hectáreas (2) ocupadas con pastos y forrajes naturales y artificiales. Unos 6 millones de hectáreas reciben algunas labores de cultivo, especialmente siembra de especies nuevas y quizá se encuentran mecanizadas, en forma más o menos regular, unas 300 mil hectáreas, ocupadas con praderas y pastos, es decir, el 5% del área cultivada.

Area mecanizable y mecanizada

Resumiendo, la agricultura y la ganadería mecanizadas abarcan un área de 1.15millones de hectáreas, sobre una superficie total mecanizable de 4.3 millones de hectáreas, es decir, que la mecanización actual asciende a un 27% de la físicamente potencial.

Existencia actual de tractores, importaciones

Para ejecutar las labores agrícolas en la superficie mecanizada de que se habla en los puntos 5 y 6 se dispone de un equipo cuya magnitud, capacidad, estado de funcionamiento, operación, mantenimiento, protección y conservación, etc. se procura definir a través de este estudio.

De acuerdo con el volumen de máquinas importadas, su potencia, uso, manejo, etc. se calcula que están trabajando, en forma más o menos continua, o con moderadas intermitencias.

17.400 Tractores con menos de 10 años de uso

---

(1) - Ministerio de Agricultura -Actualidad y perspectivas de los principales cultivos agrícolas en Colombia -1966- Censo Cafetero 1970

(2) - Ministerio de Agricultura -Actualidad y perspectivas de los principales cultivos agrícolas en Colombia -1966-

5.600	Tractores con menos de 15 años de uso
1.800	" " " " 20 " " "
24.800	

El cálculo anterior se basa en las importaciones de tractores efectuadas entre 1948 y 1967 así :

AÑOS	1948 - 1952	5 años	6.007	Tractores
	1953 - 1957	5 años	6.327	"
	1958 - 1967	10 años	18.328	"
			33.662	

y en las informaciones obtenidas en diversas fuentes, encuestas y censos parciales, de los cuales se deduce que aún se encuentra en uso, por lo menos: el 95% de los tractores de menos de 10 años de adquiridos; el 60% de los que tienen menos de 15 años y el 30% de los que no han completado 20 años.

Distribución de los tractores según su empleo

Por otra parte, si se mira el área cultivada con maquinaria durante las cosechas principales de especies de corto período y a la ocupada con especies semi-permanentes o permanentes, si se incluyen las praderas cultivadas y se toma como área atendida por cada equipo la resultante de los estudios, entrevistas, encuestas, etc. resultarían las cifras siguientes:

	Area Ocupada. Miles Has.	Tractores Empleados	Hectáreas por tractor
Agricultura	845	21.000	40
Praderas	300	2.000	150
Industria			
Bosques			
Carreteras	-	1.800	-
	1.145	24.800	

En el anexo No. 4 se encuentra un resumen de las encuestas, inventarios y censos parciales de maquinaria efectuados por diversas entidades y personas (la mayoría de éllos durante el año de 1967) en el cual aparecen los tractores encontrados en las diferentes zonas, el área atendida por éllos global e individualmente y la distribución de las máquinas de acuerdo con su potencia y con su estado de funcionamiento. Como se puede apreciar, en 127.647 hectáreas se encontraron 3.211 tractores de diversas capacidades lo que significa que a cada unidad mecánica le correspondían en promedio unas 40 hectáreas (39.8).

Las encuestas realizadas directamente por los comisionados para adelantar el presente estudio arrojaron una existencia de 337 tractores en 13.430 hectáreas, es decir, una proporción de una máquina por cada 40 hectáreas, -(39.6) aproximadamente.

Lo anterior confirma de manera bastante aceptable lo expuesto en los párrafos anteriores sobre la proporción entre la existencia calculada de tractores; las importaciones de los mismos y su duración; el área cultivada y mecanizada; etc.

Superficie atendida por cada equipo agrícola

Para juzgar el pro y el contra de una relación de mecanización en la agricultura como la obtenida (40 hectáreas por tractor) es preciso considerar la edad de la maquinaria, la potencia de los equipos, su estado de funcionamiento y de conservación, el uso a que se destinan, etc.

A primera vista resultaría poco económico trabajar con equipos de más de 10 años, o mejor, que sobrepasen las 10.000 horas de trabajo, término aceptado generalmente para determinar la vida económica útil de un tractor agrícola.

Es difícil establecer el trabajo período de los equipos puesto que la mayoría de los usuarios no lleva control de éllo.

Pero en términos prácticos, un promedio de 1000 horas por año está muy ajustado a la realidad y es el que en condiciones corrientes se calcula para la mayoría de los casos.

Por éllo, bajo las condiciones actuales, se puede afirmar que en Colombia es alta realmente una superficie de 40 hectáreas promedio por tractor pues existen, por lo menos, 7.400 tractores, es decir, un 30% de los existentes, con más de 10 años de vida y, seguramente, un alto porcentaje de los que aún no han completado 10 años de vida que han trabajado un número de horas superior a 10.000 lo cual determina que, en la práctica, a cada tractor en aceptable estado de funcionamiento le corresponda una superficie que se acerca a las 60 hectáreas.

Corroboran lo anterior los resultados resumidos en el anexo No. 4 sobre distribución de tractores de acuerdo con su estado de funcionamiento y su conservación. Como se observa, el 42% de las máquinas se encuentra en condiciones calificadas de regulares a malas por sus propietarios y, en ocasiones, por los encargados de su conservación y funcionamiento. Es procedente anotar que para la mayoría de los casos en los que fue posible evaluar dicha calificación, por directa percepción del objeto calificado o por conocimiento del criterio del encuestador, ella fué hecha con un espíritu benigno y condescendiente. Podría decirse que generalmente se considera que un tractor está en buen estado cuando funciona de manera más o menos regular aún cuando su eficiencia no sobrepase, en muchos casos, a un 70% de su capacidad nominal. Y se califica como regulares a tractores que n muchos casos apenas alcanzan a realizar un trabajo equivalente al 35% del que hace una máquina de igual capacidad nominal y en satisfactorias condiciones.

Finalmente, se dice que un tractor está en mal estado cuando ya no funciona por imposibilidad física, mecánica o económica para repararlo o porque está incompleto y su rendimiento se reduce a cero.

Pocas veces un agricultor dice de yn tractor que todavía anda y presta algún servicio, que está en mal estado. Generalmente lo clasifica como regular.

Finalmente, y para refrendar las tesis procedentes, debe hacerse hincapié en que las máquinas empleadas para el servicio en zonas de intensa parcelación hacen, por sustracción, más pesada la carga para los equipos que operan en regiones de explotación más equilibrada. Comarcas como: Pasto, Yacuanquer, Túquerres, Guachucal, Ipiales, etc. del Departamento de Nariño; parte de los Municipios de Puerto Tejada, Miranda, Florida, Candelaria, Palmira, Guacarí, etc. en el Valle del Río Cauca; Espinal, Guamo, partes de Girardot, de Flandes, de Armero, de Mariquita, etc. en el Magdalena Medio; Chía, Cajicá, Tabio, parte de Funza, de Mosquera, de Madrid, etc. en Cundinamarca; etc., son áreas mecanizadas en donde el minifundio abunda y en las cuales la eficiencia de los equipos agrícolas está condicionada al sistema de tenencia dando ello como resultado una rata muy baja de área atendida por cada unidad mecánica, que generalmente no pasa de 25 hectáreas.

Colorario de lo anterior es que en otras zonas, en donde no hay tantos problemas de minifundio, v.g. el Departamento del Magdalena o el del Cesar, muchos equipos de maquinaria en estado apenas regular deben atender áreas que sobrepasan las 60 hectáreas con las naturales consécuencias de atraso en las faenas o deficiencias en la calidad de las mismas. Buena parte de las demoras en la desteucción de las zonas de algodón obedecen a insuficiencia del equipo. Y la situación no es más crítica debido a que en la mayor parte de la costa, especialmente al Nordeste, sólo se hace una cosecha al año en las zonas de secano, especialmente las algodoneras y maiceras.

Para corregir, en parte, los problemas derivados de una situación como la comentada, sería conveniente promover la formación de cooperativas o unidades comunales de explotación de las zonas de minifundio a fín de aprovechar mejor los equipos agrícolas. Esta fórmula es más económica que la de mantener la explotación minifundista e individualista actual, conjuntamente con la propensión por adquirir máquinas y equipos de bajas potencia y capacidad. Las asociaciones de Cultivadores, las de Usuarios de los Servicios del Estado, los Institutos de Fomento etc., deberían fomentar la explotación

cooperativista o comunal dando preferencia en los servicios de Crédito; Asistencia Técnica; Suministros de Semillas, Pesticidas, Fertilizantes; Mercadeo; Almacenamiento; etc. a los cultivadores afiliados a dichos sistemas, especialmente en las zonas de minifundio.

Potencia de los tractores

Se pueden clasificar los tractores actualmente en uso en tres grupos principales, de acuerdo con su potencia a la polea:

Primer Grupo:	Tractores	con menos de	40 H.P.
Segundo " :	"	"	40 a 60 H.P.
Tercer " :	"	" más	de 60 H.P.

Se eligió la potencia a la polea para clasificar los tractores debido a que la comparación con base en tal prueba de potencia está menos sujeta a interpretaciones subjetivas o a confusiones debidas a factores como los que afectan la prueba de potencia a la barra (lastre, revoluciones, velocidad, etc.).

Para complementar la información se agrega que la potencia a la polea es de un 10% a un 15% mayor que la potencia a la barra de tiro. Además, los fabricantes en sus catálogos se refieren frecuentemente a las pruebas de potencia en los motores de los tractores.

De acuerdo con los resultados de encuestas, censos parciales e inventarios (Ver Anexo No.4) el 12% de los tractores existentes tiene una potencia nominal inferior a 40 caballos, el 64% está entre 40 y 60 caballos y un 24% dispone de una potencia superior a 60 caballos. Si se clasificaran las máquinas por su potencia a la barra de tiro aumentaría el porcentaje de la categoría de baja potencia y disminuiría la significación de los grupos de alta y mediana potencia.

En lo que respecta a los tractores importados entre los años 1961 a 1967, inclusive, las distribuciones según la potencia nominal a la polea pueden verificarse en los Anexos No.5 y No.6, el primero de los cuales clasifica al total de tractores y el segundo a los tractores agrícolas, agrupándose -

entre losprimeros a los bulldozers y a otros de alta potencia empleados para construcción de caminos y carreteras, de obras civiles para irrigación y drenaje, etc. así como a los muy pequeños de tipo hortícola o destinados al servicio de jardines y prados.

Hecha esta aclaración, los tractores totales importados en los años mencionados ascienden a 13.290 de los cuales el 5% tiene una potencia menor de 40 caballos a la polea, el 72% entre 40 y 60 caballos y el 23% tiene más de 60 caballos. Ahora bien, si se separan los tractores agrícolas (cuyo número asciende a 12.491 o sea el 94% del total), entendiéndose como tales los dedicados a adecuación y preparación de tierras, siembra, cultivo, protección, recolección y transporte de las cosechas se observa que sólo el 4% tiene menos de 40 caballos a la polea mientras que el 76% está entre 40 y 60 caballos y el 20% tiene más de 60 caballos.

Todo lo anterior significa que la tendencia general es la de importar tractores con mayor potencia, a medida que avanza el tiempo, lo cual está directamente relacionado con los avances tecnológicos en el diseño y estructura de las máquinas, a la vez que con las exigencias de la agricultura y la economía modernas. La explotación agrícola actual exige máquinas más veloces y más potentes que las de antaño para poder efectuar más y mejores labores en un menor tiempo y/o a un menor costo. Esto se está logrando con las innovaciones que día a día se incorporan en los equipos, entre ellas: mayor velocidad de las máquinas, más revoluciones, mayor potencia, menor consumo de combustible por unidad de trabajo, más maniobrabilidad y versatilidad, mejor disponibilidad de potencias (más cambios de velocidad), etc. lo cual hace que quienes, por imperativos especiales, tienen que trabajar con equipos antiguos, desgastados y de irregular funcionamiento, se hallen en gran desventaja frente a los países o sectores que disponen de maquinaria moderna, máxime si disponen de precios favorables para su adquisición.

Lo que dice de los tractores en cuanto a los avances de la técnica también se aplica, guardadas las proporciones,

a las otras máquinas especialmente a las cosechadoras y combinadas y a los demás aparatos e implementos.

Estado de funcionamiento de los tractores

Al estudiar el estado actual, material mecánico y funcional, del parque de tractores existente en el país, considerando la época en que fueron adquiridas las máquinas, sus modelos y diseños, el uso y el destino que se les ha dado, el manejo que han tenido etc. se concluye, cuando menos, en lo que fríamente expresan las encuestas, inventarios y censos parciales presentados en el Anexo No.4.

Un 42% de los tractores estudiados se encuentran en un estado entre regular y malo y ya se dijo paladinamente qué es lo que la mayoría de los agricultores y muchos investigadores llaman regular o malo en una máquina. Por lo general imparten una calificación benévola, comedida o parcializada.

Relativamente pocos agricultores, algunos Ingenios Azucareros y varias Sociedades de Cultivadores conocen lo que son los cuidados que ha de recibir un tractor, una cosechadora o un implemento agrícola para poder decir que se mantiene en buen estado de funcionamiento.

Esto no es defecto sólo de la agricultura nacional sino un mal general en el país. Si se aplicara la proporción encontrada en los estudios a la existencia calculada de tractores 23.000 en cultivos y praderas, y 1.800 en bosques, carreteras e industrias) resultaría que cerca de 10000 tractores de los empleados en el cultivo de especies agrícolas y en la explotación de praderas requieren en unos casos reparaciones de magnitud apreciable, prácticamente reconstrucción en otros y reposición para muchos de éllos, a fín de colocarlos en condiciones de prestar un servicio aceptable, a veces ni siquiera competitvo interna o externamente.

Para juzgar el estado de nuestro parque de tractores bastaría agregar que cerca del 30% (unos 7.400 tractores), tiene más de 10 años de importado y que difícilmente, sobre todo

en nuestro medio, se mantiene un tractor por más de cinco años de servicio en buen estado.

Para concluír procede agregar que sólo un 58% de los tractores, aceptando el juicio y calificación de los entrevistados o el criterio de los investigadores, se halla en buenas condiciones de funcionamiento.

Combinadas

Aun cuando no se hizo para éllas encuestas muy detalladas, especialmente en cuanto a sus modelos, capacidades, estado de funcionamiento, etc. es de interés presentar un resumen de su distribución por marcas:

M A R C A S	Número	Porcentaje
MASSEY HARRIS y MASSEY-FERGUSON	171	46.0
JHON DEERE	62	16.7
CASE	61	16.4
INTERNATIONAL	35	9.5
OLIVER	11	3.0
ALLIS CHALMERS	8	2.2
COCKSHUTT	8	2.2
MINNEAPOLIS	5	1.3
OTRAS MARCAS (5)	10	2.7
	371	100.0%

De un inventario efectuado en 1965 por la Federación Nacional de Arroceros (1) se desprende que 347 cultivadores de Arroz, pertenecientes a 20 Seccionales.

(1) - Federación Nacional de Arroceros. Existencia de tractores y de máquinas combinadas según inventario efectuado en 1965.

de la Federación, poseían 273 autocosechadoras o combinadas. Si se calcula que una combinada puede atender unas 200 hectáreas de arroz podría deducirse que las unidades inventariales corresponde a una superficie de cultivo aproximada de 55 mil hectáreas, lo cual equivale a un poco más del 70% del área arrocera mecanizada y con riego en dicho año.

En otras palabras, lo anterior significa que los cultivadores de arroz emplearían alrededor de 400 máquinas autocosechadoras para recoger su producto, asumiendo que parte de la maquinaria inventariada pudo ser utilizada, de manera simultánea o alternativa, para recolectar otras especies, v.g. Soya, fríjo, sorgo, maíz, etc.

Los cultivadores de soya y fríjo, dispondrían para la recolección de sus cosechas de un número de combinadas no inferior a 120.

Los cultivadores de maíz, no ofrecen un avanzado nivel de mecanización. El Valle del Cauca es la zona que dispone del mayor número de equipos para la recolección de maíz, especialmente aditamentos (cabezotes) para acoplar a combinadas arroceras o recolectores de soya, o para montar en otras máquinas apropiadas.

Un cálculo de 80 equipos recolectores para maíz es admisible dentro de los márgenes de aproximación de este estudio.

El trigo y cebada, dadas la diferencias de sus períodos vegetativos y la relativa posibilidad de utilizar buena parte del equipo empleado en la recolección de la cebada para efectuar la de trigo, se calcula que las labores de la cosecha ocupan unas 300 combinadas.

Resumiendo, la recolección de las cosechas principales y mecanizadas requiere los servicios de unas 900 máquinas autocosechadoras, principalmente del tipo corrientemente llamado combinada.

Sin embargo, de las encuestas e inventarios realizados se deduce que existe un número mayor de cosechadoras, lo cual bien puede entenderse si se tiene en cuenta que parte significativa de las existencias se encuentran fuera de operación o prestan un servicio muy deficiente. De los inventarios y encuestas se deduce que existen unas 1.350 máquinas cosechadoras, lo cual implica que un 33% de éllas no presta servicio o que un porcentaje aún más elevado opera con deficiencias de mayor o menor significación.

En las zonas definidamente arroceras hay aproximadamente una combinada por cada 5 tractores; en las marcadamente algodoneras hay una por 50; en las trigueras y cebaderas una por 7; en las mixtas existe una cosechadora por cada 15 tractores aproximadamente.

Evaluadas en forma absoluta las cifras anteriores podría argüirse que en el país existe, al menos por su cuantía, un número suficiente de cosechadoras y combinadas para recolección de las cosechas. Sin embargo, debe aclararse que el equipo de cosechadoras existente es muy difícil en cuanto a diseño, capacidad y estado de funcionamiento y, por ende, su rendimiento es en extremo variable. Al expresar que 900 combinadas podrían teóricamente efectuar la recolección de las cosechas del país lógicamente se hacía referencia a equipos en buenas condiciones y de una capacidad relativamente alta: 1 equipo para 200 hectáreas de arroz y así en forma proporcional para los demás cultivos. Pero muy diferente es la realidad del parque combinadas hasta el punto de que, muy seguramente, se podría hacer un trabajo superior con 900 combinadas del tipo previsto funcionando satisfactoriamente que con las 1.350 que se calcula existen en el país, ya que de éstas un elevado porcentaje no funciona o lo hace muy defectuosamente.

Conviene remozar parte del equipo actual de combinadas especialmente aquel cuya reparación o, mejor, reconstrucción, sería muy elevada y quizá hasta impracticable por la dificultad y hasta imposibilidad de adquirir los repuestos para aparatos muy viejos y por lo costoso de éllos.

Pero para éllo se encuentra un obstáculo apreciable en el elevado costo de estas máquinas y en lo limitado de los plazos para financiar su adquisición.

Lo anterior hace pensar en la necesidad de estudiar muy detenidamente la posibilidad de incrementar el empleo de cosechadoras montadas a tractor, de costo reducido, con miras a equilibrar mejor la economía en la recolección de las cosechas.

Implementos y otros equipos agrícolas

Siempre ha sido difícil, especialmente antes de implantarse el nuevo arancel, establecer con aceptable aproximación el número de implementos, de cada una de las clases principales en que ellos se dividen, importados al país en las diferentes épocas. Bajo los aranceles anteriores aparecían las importaciones de tales especies únicamente con el peso en kilogramos y el valor de las mismas.

En un informe presentado por el Departamento de Provisión Agrícola de la Caja Agraria (1) aparece que dicha entidad partició en la importación, por el sistema de máquinaria Empréstito, y entre los años 1950 a 1965, de 13.524 tractores, 6.544 arados, 5.044 rastrillos, 2.937 sembradoras, 3.242 cultivadoras, 645 azadones rotatorios (Rotavators) y 522 combinadas. Se aportan estas cifras como muestra de las proporciones que conforman un proceso específico de adquisición más no como una representación de la situación de existencias en el país para tales especies.

De las encuestas, inventarios y censos disponibles para este informe se concluye que por cada 100 tractores existen 66 arados, 59 rastrillos, 38 sembradoras, 47 cultivadoras y 11 remolques.

No hya cultivadoras en las explotaciones arroceras, cebaderas y trigueras, pero en cambio en las de algodón, maíz, soya, fríjol, ajonjolí, etc. el número de ellas es muy superior al de sembradoras, lo cual, guardadas la proporciones, corrobora lo que se desprende de las cifras de importación procedentes.

(1) - Publicado en "El Tiempo" - 7 de Octubre de 1967

Trasladada la relación porcentual a las existencias - calculadas de tractores e implementos se concluye que a tiempo con los 21.000 tractores utilizados en agri - cultura están operando unos 15.000 arados, 13.500 rastrillos, 9.000 sembradoras, 12.000 cultivadoras y 1.350 combinadas.

Se observa una tendencia muy marcada hacia la utilización de arados de alce hidráulico, los cuales están desplazando notoriamente a los de arrastre. Esto se explica en buena parte por el menor costo de los hidráulicos, menor peso, mayor facilidad de transporte y fácil maniobrabilidad en el terreno.

Esto último permite hacer de la aradura una faena más técnica y especializada. En las grandes extensiones sigue - siendo económico todavía el empleo de arados de arrastre. Los arados-rastra del tipo Towner, Rome y Californiano (standard), de discos dentados, lisos o mixtos, han sido considerados dentro del estudio en parte (por mitad) como arados y en parte como rastrillos.

La mayor parte de las sembradoras son de alce hidráulico, de cuatro a seis surcos, del tipo utilizado en algodón, maíz, soya, etc. Las sembradoras de arroz, trigo y cebada son por lo general de arrastre y predominan las de 13 y 16 chorros.

Las cultivadoras que predominan son las de dos surcos y los agricultores prefieren las de discos gemelos (palas) especialmente para algodón y maíz.

No abundan, los equipos de riego. Se encontraron 2 ó 3 de éllos por cada 100 tractores. Los sistemas de riego, especialmente en las explotaciones de arroz y caña de - azúcar, demuestran un buen grado de tecnificación, especialmente en los departamentos del Tolima, Huila y en el Valle del Cauca.

Se calcula que el INCORA (1) dispone en la actualidad de

---

(1) - Estudios sin publicar

unas 350.000 hectáreas con posibilidades de riego, a las cuales sería preciso agregar por lo menos 100.000 de arroz con riego y 50.000 de caña de azúcar, es decir, un total de 500.000 hectáreas para tener una idea de la significación actual del área con posibilidades de irrigación.

De mucha significación económica y social es el conjunto de vehículos, compuesto especialmente por camperos (Jeeps) y caminnetas (Pick-ups) utilizados por los agricultores para el servicio de sus explotaciones, especialmente para la administración de éllas y para el mantenimiento y reparación de la maquinaria agrícola, cuya buena operación exige rapidez y oportunidad en las decisiones, gestiones y suministros.

De sólo dos marcas de Camperos, NISSAN y GAZ, existen en el país cerca de 8.000 unidades (5.000 y 3.000 respectivamente) y quedan aún otras de amplia difusión como Willys, Land Rover, Toyota, Austin, etc. que muy seguramente superan en conjunto las 22.000 unidades para completar así unos 30.000 Camperos, de los cuales fácilmente el 60%, es decir, unas 18.000 unidades, están en manos de agricultores y ganaderos.

Cabe también hacer referencia al número de remolques trailers, zorros o zorras, etc. que sirven a los agricultores para movilización de productos dentro de las fincas.

Aún cuando no se hizo de éllos encuestas o inventarios con la misma atención puesta para los de tractores, sí se tuvieron en cuenta en forma de poder hacer un cálculo aproximado de su magnitud.

En efecto se calculan en cerca de 5.000 los remolques empleados en las explotaciones agrícolas, de los cuales cerca de 2.600 están en los Ingenios Azucareros.

BALANCE DE LA MECANIZACION - NECESIDADES FUTURAS DE MAQUINARIA

Una ponencia presentada ante el IV Congreso de Ingenieros Agrónomos (1) calculaba que se requerían cerca de 27.000 tractores con una potencia global de 1.355.000 caballos, una potencia promedio de 50.1 H.P. y distribuídos como sigue:

3.000	Tractores de	25 H.P.	promedio	75.000 H.P.
14.000	" "	40 H.P.	"	560.000 H.P.
7.000	" "	60 H.P.	"	420.000 H.P.
2.000	" "	90 H.P.	"	180.000 H.P.
1.000	" "	120H.P.	"	120.000 H.P.
27.000				1.355.000 H.P.

para atender un millón de hectáreas, superficie aproximada de explotación agrícola mecanizada en el país. Al comparar la cifra de máquinas con la existencia calculada entonces (24.250) resultaba un déficit de 2.750 tractores, al cual se sumaba una cuota anual de reposición estimada en el 10% de las máquinas existentes, es decir, otros 2.500 tractores, con lo cual ascendí a 5.250 tractores el déficit actual.

Se decía entonces que era preciso satisfacer prontamente tal deficiencia para evitar disminución del área cultivada o, lo que sería peor, una mala asistencia mecanizada para las explotaciones.

Continuaba la ponencia expresando que debería preverse un incremento del área mecanizada, de 7n 3.5% a un 5% para -

(1) - Guzmán, Daniel Alfonso; Rico, Esteban; Díaz, Jorge; Lozano, Alberto. Consideraciones sobre la situación actual de la maquinaria agrícola en el país y recomendaciones sugeridas - Ponencia al IV Congreso.

cubrir exigencias del aumento vegetativo y de una mayor mecanización para estimular la productividad. Sin embargo, antepone que la adquisición del equipo necesario para cubrir el déficit debería condicionarse a la solución de problemas que podrían presentarse en la obtención de licencias simultáneas para un equipo voluminosos, su financiación externa e interna, su distribución y su absorción por los presuntos usuarios. Por ello planteaba la conveniencia de trazar un plan a 3 ó 5 años para la complementación y reposición del equipo, manteniendo una importación no menor de 2.700 a 3.000 tractores anuales.

La ponencia citada estima que es necesario disponer de 1.33 caballos de fuerza por cada hectárea mecanizada (distíngase de hectárea cultivada o cosechada), bajo las actuales condiciones del país, para poder considerar que hay una adecuada mecanización. Esto equivale aproximadamente, a contar con un tractor de 53 H.P., en buen estado, por cada cuarenta hectáreas mecanizadas, que es aproximadamente la relación que resulta al analizar las conclusiones presentadas en el Anexo No. 4 en los renglones de área promedio por equipo y distribución de los equipos por potencia. Al asignar 30, 50 y 70 caballos de potencia promedio a cada grupo de potencias, para calcular el caballaje promedio, con porcentajes de 12, 64 y 24 respectivamente, resulta un promedio ponderado de 52.4 caballos, sensiblemente similar al que presenta la ponencia citada.

El área promedio por equipo que aparece en el estudio es de 39.8 hectáreas por tractor, también sensiblemente similar al de la ponencia referida.

El estudio de la Caja Agraria (2) al comparar la disponibilidad de tractores con las necesidades del país al respecto expresa que en la actualidad existen en el país unos 20.000 equipos agropecuarios y las necesidades, de acuerdo con la extensión mecanizable, son aproximadamente de 200.000 equipos adicionales.

---

(2) - Martínez, Pedro María. Mecanización Agrícola en Colombia. Publicación de la Caja de Crédito Agrario. p.87 - 1964

El estudio de CEPAL (3) considera que si se mantuviera durante diez años (1966-1975) una importación anual promedio similar a la del período inmediatamente anterior (11 años) resultaría una cuota de 1.831 tractores anuales, la cual no alcanzaría a reponer las máquinas existentes partiendo de la base de que su duración promedio es de diez años y que existen unas 20.000 unidades.

En un segundo planteamiento el estudio de CEPAL estima que las importaciones anuales de tractores deben equivaler a la suma de los importados diez años atrás más un incremento calculado a la tasa de 3% para las áreas agrícolas y 1.3% para la zona ganadera, estimando éstas en un millón y 800 mil hectáreas respectivamente, y calculando un tractor para cada 60 hectáreas de cultivos o para 300 hectáreas de praderas respectivamente. Los incrementos propuestos obedecen al aumento previsible en el área mecanizada.

Como podrá observarse, las proyecciones de CEPAL consideran que entre 1968 y 1974 se deben importar unos 19.600 tractores, es decir, un promedio de 2.800 anuales, con oscilaciones que van desde 1.818 tractores en 1968 a 3.563 en 1971, oscilaciones regidas principalmente por el volumen de importaciones de 10 años atrás, para cada caso.

El presente estudio parte de la base de que en el país existen unos 25.000 tractores en funcionamiento (24.800), de los cuales se calcula que 23.000 prestan servicio en explotaciones agrícolas y ganaderas.

Partiendo del área cultivada y mecanizada en la actualidad (845.000) hectáreas, adicionada de la necesaria para alcanzar las metas de desarrollo previstas por el gobierno en el plan Cuatrienal Agropecuario 1967=1970 (35.000 hectáreas) y de la requerida para sustentar el Plan Cuatrienal de Sustitución de Importaciones Agropecuarias -

(3) - El Uso de la Maquinaria Agrícola en Colombia. CEPAL p. 92 y 93 - Agosto de 1967.

1967-1970 (46.000 hectáreas) se llegaría a una superficie mecanizada y urgida de mecanización equivalente a 926.000 hectáreas.

Si se diseñara la mecanización de estas 926.000 hectáreas con base en las características de la situación existente en el país, calificada de acuerdo con los resultados de las entrevistas, censos, encuestas, etc. relacionados, (1 tractor de 52.4 caballos por cada 39.8 hectáreas) se obtendría un cálculo de 23.250 tractores aproximadamente, es decir, una cifra sensiblemente parecida a la calculada para las existencias actuales (23.000 tractores).

A esta cifra de 23.000 tractores existentes se llega por dos caminos: 1o.) el número de tractores importados en los últimos 20 años y su duración calculada y evaluada con base en las entrevistas, encuestas y censos, y 2o.) el área cultivada mecanizada y el área promedio, calculada con base en los mismos factores.

Si el país necesita 23.000 tractores, de una potencia aproximada de 52.5 caballos a la polea, para atender sus necesidades básicas, lógico es presumir que se trata de máquinas en buen estado. Ya se dijo que 7.500 de los existentes tienen más de 10 años de uso y que un número quizá mayor ha sobrepasado las 10.000 horas de trabajo. Si se repusieran únicamente los que tienen más de 15 años, unos 1.800 tractores, casi se ocuparían con ello las proyecciones del Empréstito del B.I.D. del cual se habló atrás y que prevé una importación de 1.843 tractores de llantas y 181 de orugas durante los años 1968 a 1970. Al final de la operación, sin embargo, otros 1.500 tractores completarían más de 15 años y habrían descompensado nuevamente el balance.

Para mantener el equipo existente en cultivos y praderas parece necesario sostener una importación regular de por lo menos 2.300 tractores anuales en base en una reposición del 10% y una vida útil de 10 años, premisas estas que satisfacen un razonable programa mínimo de mecanización. Además, con miras a reponer el equipo en mal estado (como mínimo 1.600 tractores equivalentes a un 7% de los existentes en cultivos agrícolas y praderas) o los que por haber cumplido más de 15 años también están en malas condiciones

o no se justifica repararlos, se requeriría importar anualmente un 30% adicional, es decir, unos 690 tractores, lo cual significaría que la importación anual debería ser de unos 3.000 tractores anuales durante los años 1968 a 1970, al final de los cuales el inventario no cambiaría, pero el estado de la maquinaría sí guardaría mejor relación con las necesidades del país. En cuanto a los tractores de tipo agrícola para uso en bosques y aserríos, carreteras y caminos y otras industrias sería necesario hacer previsiones separadas, del orden de 150 a 200 tractores adicionales al año.

Para entonces (1970) sería preciso hacer una nueva evaluación de la situación y de los programas de desarrollo agrícola, sustitución de importaciones e incremento de las exportaciones con el fin de trazar nuevas directrices acordes con los requerimientos del país y con la política del gobierno.

Estos planteamientos guardan adecuada relación con las proyecciones de CEPAL y con las proposiciones contenidas en la ponencia que fuera presentada al IV Congreso de Ingenieros Agrónomos (1).

En cuanto se refiere a las máquinas combinadas cabe recordar que su estado de funcionamiento y conservación es muy parecido al de los tractores, y acaso inferior, pues son máquinas más delicadas y han sufrido un trato quizá más rudo. Es cierto que este tipo de maquinaria tiene un menor uso, que posiblemente no pasa de 600 horas al año, pero también es verdad que por su diseño más complicado, por lo menos compacto de su estructura y por su más difícil conservación sufren tanto o más que los tractores durante su vida útil.

---

(1) - Guzmán, Daniel Alfonso; Díaz, Jorge; Lozano Alberto. Consideraciones sobre la situación actual de la maquinaria agrícola en el país y recomendaciones sugeridas.
Noviembre de 1967.

Para reponer el equipo que se halla en malas condiciones, o que por su antiguedad es difícil o anti-económico reparar o reconstruir, sería menester adquirir al menos un 20% del equipo (1.350 unidades) en un breve plazo , lo cual implicaría importar unas 270 combinadas, en uno o 2 años. Para mantener el equipo necesario en funcionamiento y suponiendo que 1.000 combinadas en buen estado de funcionamiento atienden las necesidades actuales e inmediatamente futuras (1968-1970), sería preciso importar cada año 100 combinadas adicionales asumiendo un factor de reposición del 10% o, lo que es lo mismo, una duración promedia de 10 años para cada máquina.

SUPERFICIES TOTALES, CULTIVADAS Y MECANIZADAS (1) POR ESPECIES EN 1966 (5) EN MILES DE HECTAREAS

ESPECIES DE CULTIVO	HECTAREAS TOTALES EXPLOTADAS	HECTAREAS MECANIZADAS	CALCULO DE TRACTORES - REQUER. (2)
Algodón	275	275	5.600
Ajonjolí	80	15	500
Arroz Riego	246	5 (6)	125
Arroz Secano (4)			
Banano	32	30	750
Cacao	38	-	-
Café - Censo 1970	1.060	-	-
Caña Azúcar	46	46	1.530
Caña Panela	312	40	1.350
Cebada	50	35	700
Fique	28	5	150
Fríjol	60	10	250
Frutales	92	10	250
Hortalizas	50	10	400
Leguminosas (7) (Arvejas, Habas, Lenteja)	45	12	400
Maíz	700	165	4.100
Oleaginosas Menores (Coco, Maní, Nolí)	8	-	-
Palma Africana (3)	20	20	500
Papa	82	35	500
Plátano	330	35	835
Sorgo	40	25	625
Soya	40	20	500
Tabaco	26	7	350
Trigo	102	40	800
Yuca	220	30	700
S U M A S	4.012	845	21.065
PASTOS CULTIVADOS	6.000	300	2.000
T O T A L E S	10.012	1.145	23.065

(1) Superficie cultivada y mecanizada significa la que dispone de maquinaria para la cosecha o campaña - principal o para el cultivo de especies permanentes o semi-permanentes. No se suman las áreas que reciben doble explotación anual en cosechas de travesía o rotación.

(2) Tractores requeridos son los que teóricamente se necesitarían para explotar el área relacionada y bajo las condiciones corrientes en el país. En la práctica la maquinaria se dedica alternativa o simultáneamente a la explotación de varias especies (algodón, maíz, cebada y papa, etc.), o a la de una (arroz, caña, banano), combinando en muchos casos los sistemas de explotación"

(3) La superficie sembrada de Palma por tratarse en su mayor parte del período de establecimiento, se computa como si fuera equivalente a la de un cultivo de corto período vegetativo.

(4) En cultivos como el arroz de secano, la papa, el tabaco, etc. se usa maquinaria especialmente para la - preparación de la tierra, y abundante mano de obra para el control de plagas, desyerba, recolección y beneficio de la cosecha.

FUENTE (5) Ministerio de Agricultura - Actualidad y - perspectivas de los principales cultivos agrícolas en Colombia - 1966 -

(6) Datos de Federación de Arroceros - Departamento Técnico - 1967 -

(7) Instituto Nacional de Abastecimientos -INA- Producción, consumo y faltantes de productos básicos -1964-

SERVICIO COMPLEMENTARIO PROCESO DE REFORMA AGRARIA: VIVIENDA RURAL

SERVICIO COMPLEMENTARIO PROCESO DE REFORMA AGRARIA: EDUCACION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

EDUCACION AGRICOLA EN LOS PLANES DE REFORMA AGRARIA

Por Guillermo Ortíz R.

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

EDUCACION AGRICOLA EN LOS PLANES DE REFORMA AGRARIA

Conferencia del Ingeniero Agrónomo Guillermo Ortíz Ramírez, durante el Curso Internacional de Planificación de la Reforma Agraria, dictado en el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.

En realidad sobre el tema que se me ha asignado para esta charla con ustedes, o sea "La Educación Agrícola en Planes de la Reforma Agraria", tengo que decir que, examinada la información al respecto, no existe un tipo o modalidad de educación dirigida especialmente a planes de Reforma Agraria. Los diversos países que adelantan planes de reforma agraria, utilizan los recursos de educación y capacitación agrícola establecidos para cualquier programa de desarrollo del Sector Rural.

Ese mismo caso ocurre en Colombia, no hay una educación agrícola especializada en planes de reforma agraria. El INCORA utiliza para la capacitación de los usuarios y la formación de sus agentes divulgadores de las modernas técnicas de producción, mercadeo y cambio social, a las instituciones educativas existentes tales como las Escuelas Agropecuarias y los Institutos Técnicos Agrícolas, del Ministerio de Educación, el Instituto Politécnico "Jaime Isaza Cadavid" de Medellín, la Escuela Agronómica "San Jorge" de Ibagué y algunas departamentales. A nivel universitario algunas Facultades de Agronomía ofrecen como "electiva" una materia sobre Reforma Agraria.

Surge entonces una pregunta importante. Siendo de tanta trascendencia, para el cambio social y económico los planes de Reforma Agraria que adelantan varios países latinoamericanos, es necesario estructurar planes y programas a diferentes niveles para una educación agrícola orientada hacia el desarrollo de esos planes.

Revisando las conclusiones de la Conferencia Mundial de Copenhague sobre Educación Agrícola celebrada el año pasado y a la cual asistieron delegados de ochenta países, no se encuentra ninguna recomendación específica sobre la necesidad de crear esta área de la educación. Se hizo mucho énfasis en el cambio que ha ocurrido en el decenio pasado, cuando ya se reconoció, por parte de los gobiernos, la importancia que tiene el desarrollo del sec

tor rural. Anteriormente, los países de América Latina, teníamos al sector rural como "el pariente pobre" y los mayores recursos económicos se aplicaron al desarrollo industrial. No obstante que se obtuvieron grandes progresos en la industrialización el gobierno aceptó que el sector rural también podía aportar grandes recursos si se aplicaba una adecuada tecnología, se ofrecían estímulos a la producción a base de crédito, mercadeo apropiado y precios remunerativos. En Colombia se adopta una nueva política agraria de desarrollo rural. Se crean una serie de Institutos cuyo objetivo principal es llevar a cabo esta nueva política. Entre otros cabe mencionar el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), que lleva nueve años de existencia, con grandes realizaciones; el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), para la investigación, la extensión y la educación agrícola; el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INDERENA), para la conservación y desarrollo de los recursos naturales y, a la vez, se fortalecieron los servicios de algunos ya existentes, como la Caja Agraria y el Banco Ganadero, para el crédito; el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), para el mercadeo, etc.

Otro factor señalado por la conferencia citada como causa del subdesarrollo del sector rural reside en que muchos países han creado una educación agrícola no bien adaptada al medio rural latinoamericano. Ha existido la tendencia al trasplante de sistemas educativos y de capacitación de otros países avanzados que no han dado resultados satisfactorios y concluye diciendo que "es por lo tanto esencial que todos los países y todas las sociedades dentro de cada país, diseñen y desarrollen sistemas de enseñanza y capacitación que se ajusten a sus necesidades y condiciones específicas".

Otra orientación que ha tenido la educación agrícola en el decenio pasado es que se ha tratado de formar y capacitar profesionales de nivel medio y universitario para el servicio público ya sea para transmitir techología, a través de los servicios de extensión o para programas de investigación y no se ha dado la suficiente importancia a la preparación de los que participan en los procesos de la producción. A ellos no los hemos capacitado lo suficiente para recibir adecuadamente los avences de la investigación. Por este motivo la Conferencia de Copenhague, hizo énfasis en la necesidad de integrar la enseñanza agrícola con la capacitación de los usuarios para un mejor aprovechamiento de los servicios de divulgación. Mientras ello no ocurra, el cambio social y económico que se espera con la educación agrícola, no se produce en la medida y rapidez que se requiere. Así se ha comprobado a través de muchos años en Colombia. Hace más de cincuen

ta años se vienen adelantando programas de formación agrícola a la juventud y todavía contempla el fenómeno de que los campesinos siguen siendo, en un alto porcentaje, impermeables a la adopción de nuevas técnicas de producción. Para citar algunos casos se puede mencionar que en Colombia solo un cinco por ciento de los cultivadores de papa utilizan las variedades mejoradas producidas por el ICA, cuya producción es dos o tres veces mayor que las variedades no mejoradas. Lo mismo ocurre con el empleo de fertilizantes, el índice de aumento en la utilización de este insumo sigue siendo muy lento, no obstante que frecuentemente se comprueban ante los propios ojos de los campesinos resultados extraordinarios en aumento de la productividad en diferentes cultivos. Casos similares ocurren con la adopción de otras técnicas que contribuyen a mejorar la productividad.

Otro factor que ha impedido un mayor desarrollo de la educación agrícola en América Latina es la deficiente preparación del personal docente, principalmente en cuanto se refiere a la enseñanza de la pedagogía moderna para aquellos profesores que tienen a su cargo la enseñanza de las materias técnicas. Igualmente son muy limitadas las oportunidades que se brindan a los profesores en ejercicio para la actualización de los conocimientos tanto en el aspecto pedagógico como en los avances de la investigación agrícola.

Fué en la reunión de la FAO, celebrada en Caracas en 1970 sobre Reforma Agraria, donde hubo un pronunciamiento más concreto al aprobar el proyecto de recomendación No. 2, que a la letra dice:

"La Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina

C O N S I D E R A N D O :

1. Que el proceso de reforma agraria como condición necesaria para su éxito e irreversibilidad requiere de la emersión de una nueva cultura campesina, síntesis de sus valores con los aportes de la ciencia y la tecnología, lo cual implica el establecimiento de nuevas relaciones entre los campesinos y su mundo para la utilización racional de instrumentos y servicios en favor del desarrollo de la nueva estructura.

2. Que en la ejecución de programas de educación rural es indispensable que a nivel directivo y técnico exista una clara conciencia de sus objetivos y una adecuada capacitación basada en las investigaciones que dichos programas dirigidos al cam-

bio cultural requieren.

3. Que la magnitud del problema y de los recursos necesarios para solucionarlos rebasa las posibilidades tanto técnicas como económicas de los países que adelantan procesos de reforma agraria.

R E C O M I E N D A :

A la Conferencia de la FAO y al Director General,

1. Que se coordinen entre FAO, UNESCO y demás organismos internacionales interesados programas tendientes a la cooperación técnica en el campo de la educación campesina, capacitación e investigación aplicada a la reforma agraria.

2. Que aparte de los recursos propios de cada país se gestione financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a fin de llevar a cabo efectivamente dichas acciones.

Finalmente el Informe Confidencial a la FAO sobre Reforma Agraria, expresa claramente los objetivos en los siguientes términos:

" La concentración de tierra, capital y tecnología, sumadas a la condición expoliatoria del trabajo, produce una concentración del ingreso y una estructura de monopolio general.

De ello emerge en Colombia una estructura de poder tipificada por la dominación de una minoría privilegiada, en todos los ámbitos del quehacer humano, sobre la mayoría que resulta así marginada de la acción social y privada de acceso al desarrollo.

Esta minoría cuenta con instrumentos que, como la educación formal, la comunicación social y el adoctrinamiento religioso inducen a los individuos a "internalizar", los valores, creencias, normas que los vuelven pasivos ante la naturaleza que los abruma y sumisos frente a la sociedad que los explota.

Por ésto, dicen los expertos del IICA-CIRA, la reforma tiene que estar dirigida a modificar la estructura fundamental de la sociedad rural para que erradique la concentración de los factores productivos y extinga el monopolio que sobre la tierra ejerce actualmente la minoría en Colombia.

La acción del cambio desconcentrador tiene que abarcar todas las tierras que están dentro de la frontera agrícola, en las zonas con infraestructuras de servicios, y no debe excluír a aquellos que cuentan con un alto nivel de inversiones directamente productivas.

Si la reforma agraria se limita a mejorar las tecnologías de las explotaciones y no afecta, no toca la estructura, dejará intacto el monopolio del poder y la reforma habrá contribuído a preservar y a formalizar la arcaica e injusta estructura actual, haciendo más inalcanzable el desarrollo".

Y más adelante dice:

"El 77 por ciento de la población rural colombiana tiene un nivel de ingresos tan bajo que no puede sufragar ni siquiera el costo mínimo de la "canasta familiar" especificado por el Ministerio de Salud.

Y por otra parte el minúsculo sector que tiene un nivel de ingresos que le da un elevado poder adquisitivo tiene hábitos de consumo que estimulan la demanda de productos suntuarios.

Además el consumo de esos artículos implica la importación de tecnologías de países desarrollados y de captial extranjero representado en la producción de esos artículos suntuarios".

Si por todos los aspectos se reconoce que la educación es el más importante factor para el cambio social y económico y si examinamos la situación actual del país, encontramos lo siguiente:

- - - - - - - - - -

EDUCACION PRIMARIA: PROBLEMATICA EDUCATIVA

1970

(Datos en Miles)

CARACTERISTICAS	Total Nacional	Zona Urbana	Zona Rural
Población de 7 a 11 años	3.118.3	1.766.4	1.351.9
Matrícula de 7 a 11 años	2.181.2	1.375.8	805.4
No matriculados de 7 a 11 años	937.1	390.6	546.5
Escolaridad %	69.9	77.9	59.6
Ausentismo %	30.1	22.1	40.1
Matriculados de 12 años y más (Extraedad)	811.9	556.9	255.0
Matrícula total	2.993.1	1.932.7	1.060.4
% Matrícula extraedad sobre matrícula total	27.1	28.8	24.0

Este cuadro muestra que uno de los problemas que está afectando la educación rural es que más de medio millón de niños no reciben ninguna educación, a la vez que el ausentismo en la misma zona se eleva a un 40%.

Si por otro aspecto analizamos la retención en educación primaria tenemos los siguientes valores:

RETENCION EN EDUCACION PRIMARIA

TOTAL NACIONAL

Cohorte: 1964 - 1968
1966 - 1970

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
1964	936.972				
1965		574.162			
1966	949.341		379.930	296.966	
1967		629.555			250.874
1968			449.154		
1969				343.124	
1970					300.513

(Continuación cuadro Retención en Educación Primaria)

VALORES RELATIVOS

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
1964	100				
1965		61.26			
1966	100		40.54		
1967		66.31		31.69	
1968			47.31		26.77
1969				36.14	
1970					31.65

El cuadro demuestra que de cada cien (100) alumnos que iniciaron su educación en 1966 solo site (7) completaron el ciclo de la Educación Primaria en la zona rural, contra 52.42 en la zona urbana.

Estas cifras demuestran la grave situación por la cual atraviesa el país en cuanto a educación primaria se refiere.

Se tiene entonces que reconocer para que haya un verdadero cambio social a través de la Reforma Agraria, que el primer problema que tiene que solucionar el país es el de la educación.

Sin embargo no se pueden desconocer los esfuerzos que ha venido adelantando el INCORA para capacitar a sus usuarios. Con la colaboración del SENA, con la Universidad Campesina de Buga (Valle), con la Universidad Campesina de Manatí y sus propias escuelas-granjas, han sido numerosos los cursos dictados y que en cierta proporción bastante importante está solucionando tan grave situación.

SERVICIO COMPLEMENTARIO PROCESO DE REFORMA AGRARIA: NUTRICION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

NUTRICION Y DESARROLLO ECONOMICO

Rubén García Gutiérrez

Reproducción de la publicación D.A.70.07. del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Dirección de Nutrición.

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA
Abril - Junio de 1971

NUTRICION Y DESARROLLO ECONOMICO (*)

RUBEN GARCIA GUTIERREZ (**)

El propósito de esta exposición es comentar con los asistentes a este Congreso algunos aspectos relacionados con la magnitud de los problemas nutricionales del país y de manera especial en lo referente a las interacciones entre el estado de la nutrición y alimentación de la población y el nivel de desarrollo económico del país.

Es por ello que apartándome un poco de la estricta terminología económica y posiblemente de los temas característicos de una reunión de economistas he decidido presentar, aunque sea de manera breve algunas estadísticas y comentarios con un enfoque interdisciplinario para un problema condicionado también por factores multicausales.

La situación nutricional es uno de los componentes del estado de salud de la población y condiciona a su vez aspectos tan importantes como son el nivel de educación, la capacitación profesional, el adelanto técnico y la producción. En general, el nivel de nutrición condiciona directamente al hombre y este a su vez constituye el factor originario y más importante del desarrollo de un país.

En Colombia, como sucede en todos los países subdesarrollados, los problemas de la nutrición revisten extraordinaria importantica, pués a la vez que deterioran el estado de salud de la población representan un gran escollo para el desarrollo nacional equilibrado

La desnutrición proteica-calórica infantil constituyen en nuestro país el común denominador en las enfermedades de los niños y es causa de elevadísimos indices de mortalidad y morbilidad, especialmente en niños menores de cinco años. La mortalidad del grupo de edad de 1 a 4 años en 1964 fue de 13.3 por mil, en tanto que en los países donde no hay problemas de nutrición no alcanza al uno por mil.

Las defunciones en niños menores de 5 años representan el 52% de la mortalidad general como promedio para todo el país ascendiendo en algunas regiones hasta el 72%. Las cifras absolutas indican que cada año mueren más de 90.000 niños antes de alcanzar sus cinco años de vida. Más de la tercera parte de ellos fallece directa o indirectamente por causa de la desnutrición, lo cual indica que en Colombia mueren cada día cerca de 100 niños por esta causa.

(*) Tema preparado para el IV Congreso Nacional de Economistas Agrícolas. Cali, Febrero de 1970.

(**) Economista Agrícola de la Dirección de Nutrición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

A estos índices indirectos de la desnutrición infantil se agregan otros índices que expresan en forma más directa su elevada prevalencia en el país. Estudios realizados en hospitales pediátricos muestran que la cuarta parte de los niños fallece en estado avanzado de desnutrición y que más del 90% de los niños hospitalizados presenta signos de desnutrición, cualquiera que haya sido la causa de su hospitalización.

La encuesta nutricional llevada a cabo en Colombia (I) en 1960 por el Comité Interdepartamental de Nutrición para la Defensa Nacional mostró, además de elevados índices de nutrición infantil un retardo notable en el crecimiento de los niños colombianos, los cuales, aunque siguen los patronos norteamericanos de crecimiento hasta los seis y ocho meses de vida a partir de esa edad y debido a la deficiente alimentación que reciben después del destete, presentan curvas de crecimiento que declinan notoriamente y continuan por debajo de las líneas promedio a lo largo de los años subsiguientes.

Otras manifestaciones de la desnutrición lo constituyen, la subnutrición crónica del adulto (el 77% de la población presenta déficits en el consumo de calorías, proteínas y algunas vitaminas y minerales), las anemias ferropénicas (su prevalencia oscila entre el 25 y el 40% de la población); las caries dentales (90% de la población); y, el bodio endémico (reducido en forma drástica por los programas de yodación de la sal para consumo humano).

I. FACTORES DETERMINANTES DE LOS PROBLEMAS NUTRICIONALES

Aunque escapa al objetivo de esta charla una explicación más detallada sobre estos factores debido a la similitud en la formación profesional de los asistentes, se presenta a continuación un análisis somero sobre los mismos con el ánimo de dar un marco de referencia al tema central de esta exposición.

a. <u>El déficit de calorías y nutrientes</u> constituye un factor condicionante del nivel nutricional y alimentario, como fué analizado anteriormente.

b. <u>La distribución por edades de la población</u> y su dinámica de crecimiento condicionan la existencia de un grupo numeroso de personas vulnerables a los problemas nutricionales. Los menores de 1 año constituyen el 3.6% de la población total, los pre-escolares (1 a 4 años) el 14% y las embarazadas y madres que lactan el 4%. Además el grupo de población en edad escolar constituye el 29% de la población.

c. <u>Disponibilidad de alimentos</u> que comprende los factores relacionados con la producción y mercadeo (transporte, almacenamiento, conservación, distribución).

Puede decirse que en Colombia, como en muchos países de escaso desarrollo técnico, se hace mal uso de la tierra. Prácticas erradas de manejo, escasas campañas de conservación, tala inmisericorde de bosques, obras incipientes de defensa y conservación de aguas y en tierras que han sido cultivadas desde hace varios años escaso o ningún abonamiento y fertilización.

Por otra parte la distribución de la tierra inadecuada. Hay grandes extensiones de tierras buenas para ser trabajadas económicamente en manos de unos pocos (latifundios) y muchos campesinos que trabajan pequeñas parcelas improductivas y que no producen si uiera para el nivel mínimo de subsistencia de las familias que las explotan.

La escasa producción resultante no llega directamnte a todos los consumidores puesto que el mercadeo de los alimentos no está organizado favorablemente para contribuir o solucionar los problemas de disponibilidad de productos. A pesar de los adelantos logrados con los organismos establecidos, (IDEMA-ICA) y el mejoramiento de los sistemas de transporte existen todavía estrangulamientos en la producción de bienes y márgenes de comercialización demasiado altos. Esto se presenta sobre los ingresos de los pequeños productores agrícolas y de los asalariados urbanos que constituyen los grupos de población en donde es más agudo el problema nutridonal.

El crédito continúa siendo restringido y las modalidades crediticias limitan su uso y canalización, aunque es innegable el esfuerzo realizado de manera especial por el INCORA para logro de una mejor distribución de los recursos crediticios, y acompañada de campañas de educación y supervisión que encierran la esencia del crédito rural supervisado.

A estos aspectos hay que agregar el bajo nivel eduacional y técnico de los trabajadores agrícolas en el país que les impide incorporar nuevos técnicos a la producción y de manera especial condiciona su modo de vivir al día, su escasa iniciativa, y la ausencia de sentido comercial, la organización de la producción y el mercadeo de la misma.

d. <u>El consumo de alimentos</u> Involucra los factores relacionados con aspectos socio-culturales, economicos y psicológicos (creencias, costumbres, hábitos, patrones culturales, presupuestos familiares, etc.

La forma en que el hombre obtine, aprovecha y consume sus alimentos y los valores que da a cada uno de ellos forman parte de la cultura, de un modo de vida más amplio, que es imposible considerar por separado sin examinar también el conjunto.

El factor que determinó en primer lugar los hábitos del hombre fue el ambiente físico, pero no obstante en ninguna parte del mundo la población consume todos los alimentos que tienen a su alcance. Es decir que influyeron factores sociales, como son el rango social que hace que en muchos hogares el padre sea mejor alimentado que los hijos, el valor simbólico de los alimentos asociado muchas veces con características "mágicas" de los mismos, las creencias y prejuicios relacionados entre algunas enfermedades y algunos alimentos y los horarios de trabajo.

También influye de manera decisiva en el consumo de alimentos, el grado de distribución de los ingresos de la población y la falta de poder adquisitivo de un gran núcleo de ella. Esto en muchas ocasiones lleva al subconsumo de alimentos y a la paradoja de que se exporten productos agrícolas y pecuarios sin que haya podido satisfacerse las necesidades de consumo nacional.

c. Aprovechamiento de alimentos. Este aspecto hace relación directa con lo que sucede al alimento, después de ingestión y se refiere a aspectos fisiológicos que están fuera del alcance de esta conferencia, pero que es esencia limitar la utilización eficiente de los alimentos una vez han sido ingeridos (digestión, absorción, metabolismo y excreción)

II. EFECTOS DE LA DESNUTRICION SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO

Si es cierto que el desarrollo económico puede a veces fomentar la desnutrición , por lo menos temporalmente, mayor importancia reviste sin duda el proceso inverso, es decir el freno que para el desarrollo puede representar la escasez de alimentos y la desnutrición.

Sin embargo, quizás su aspecto más serio en relación con el desarrollo educacional y económico del país, radica en las graves consecuencias de la desnutrición en los niños que sobreviven a sus efectos.

Ramos Galván y Gravioto (2) han establecido que la desnutrición en los niños está fundamentalmente caracterizada por detención, retardo o regresión de sus procesos normales de crecimiento y desarrollo físico y mental. El niño desnutrido deja de crecer normalmente por falta de materia prima indispensable para la formación de sus tejidos, es inactivo, se cansa fácilmente y presenta alteraciones del psiquismo, tornándose irritable y apático. El escolar desnutrido pierde interés en el estudio y en el juego, difícilmente fija la atención en las clases y bajo rendimiento en sus estudios.

Se ha podido comprobar que el cociente intelectual de los niños desnutridos está disminuido (3) y que el déficit en el desarrollo mental encontrado en estudios realizados en México, fue de un 30%, aproximadamente, a los tres y medio años de edad y permaneció constante durante la edad escolar y la iniciación de la adolescencia (4).

Se ha encontrado además, que este retardo mental es parcialmente irreversible, pues la recuperación no siempre es completa aunque los niños sean colocados en óptimas condiciones de rehabilitación nutricional.

La implicación económica que encierra la comprobación del retardo mental en el niño desnutrido, no puede pasarse por alto. El esfuerzo del estado por multiplicar escuelas, maestros y centros de capacitación técnica será en vano si hay numerosos grupos de niños y de adultos desnutridos cuya capacidad mental es deficiente para aprovechar la enseñanza que se les ofrece

y para elevar, así, los índices educacionales y técnicos y de productividad del país que son la base de su desarrollo económico.

La FAO (5) estima que el 70% de los niños en edad pre-escolar en los países sub-desarrollados están mal alimentados y si esta cifra es cierta, no hace falta decir cuales pueden ser a largo plazo las consecuencias de los trastornos mentales debidos a la desnutrición.

También respecto a las cifras de producción global y de productividad el análisis de los aspectos nutricionales presenta interesantes aspectos. Además de factores como son el suelo, los climas, los métodos de cultivo, el desarrollo y perfeccionamiento de técnicos agrícolas e industriales y el crédito entre otros, la producción depende en gran parte del factor humano no solo en relación con su capacitación técnica, sino también con su salud y su estado de nutrición.

Uno de los síntomas más evidentes de la desnutrición en los adultos es la baja capacidad y rendimiento en el trabajo. Se puede observar generalmente letargo, apatía, lentitud en los movimientos, los cuales son interrumpidos por pausas prolongadas, en los trabajadores agrícolas e industriales de los países subdesarrollados y quienes observan esta situación de manera superficial han concluido a que se debe a pereza normal en personas que viven en climas cálidos, o a ciertas características etnicas, o a una actitud calmada y pasiva ante la vida, olvidándose de analizar el factor más impotante cuál es la desnutrición crónica.

Las diferencias cuantitativas y cualitativas entre las disponibilidades alimentarias de los países desarrollados y subdesarrollados son sorprendentes y explican el poco vigor físico y la escasa capacidad productiva de que adolecen los habitantes de los países pobres.

La FAO (6) ilustra estas diferencias al decir que la dieta de los países consiste principalmente en cereales, y raíces amiláceas, los cuales representan un consumo promedio de 600 gramos por persona por día; en cambio, los países ricos, además de consumir una cantidad mayor de estos productos, consumen el doble de frutas y verduras y 6 veces más productos pecuarios que los países subdesarrollados. Esta enorme disparidad se refleja en diferencias en el aporte de calorias y nutrientes: los habitantes de los países pobres consumen cerca de 2.150 calorias por persona al día, el 77% de las cuales proceden de alimentos como los cereales, raices amiláceas y azúcar, mientras que los alimentos que consumen los habitantes de los países ricos, producen 3.050 calorías, por persona día representado el grupo de alimentos mencionados el 57%.

La cantidad y calidad de la dieta es uno de los diversos factores que condicionan el grado de eficiencia en el trabajo, y en ello estriba frecuentemente la dificultad de medir al efecto del estado nutricional sobre la productividad. Sin embargo, se han hecho algunas observaciones sobre el terreno y algunas investigaciones controladas que han permitido cuantificar estas influencias.

En Alemania (7) durante la última guerra los trabajadores de las minas de hierro sometidos a una ración insuficiente de 2.300 a 3.100 calorias diarias, al recibir un complemento adicional de 600 calorias elevaron su promedio de rendimiento entre el 77% y el 93%, medido con base en la cantidad de hierro extraído de las minas, obteniendo también un aumento de peso de 2 a 3 kilos por persona.

En Costa Rica (8) durante la construcción de la carretera panamericana, en donde el rendimiento en el trabajo, medido con base en la cantidad de tierra movilizada por persona y por día, se cuadruplicó en el transcurso de 3 años, a raíz de haberse agregado carne, verduras y frutas a la reducida ración de arroz y fríjoles y de haberse organizado un sistema de comedores colectivos que mejoraron el suministro de alimentos.

Puede explicarse la indiferencia habital de los sectores del gobierno y de las mismas empresas industriales y agrícolas, especialmente de las primeras, en relación con los efectos de la desnutrición, por la facilidad del organismo humano para adaptarse a situaciones adversas. Goodhart y Shils (9) opinan después del análisis de estudios elaborados por ellos y por otros investigadores que el organismoes capaz de adaptarse con bastante seguridad al nivel de la ingestión calórica y el peso corporal puede ser estabilizado a niveles inferiores con una ingestión calórica moderadamente reducida.

Sin embargo, desde el punto de vista de la alimentación práctica y de la producción, queda el hecho de que los obreros ocupados en actividades que exigen un gran gasto de energía no quieren y no pueden continuar tales actividades por mucho tiempo, a menos que se les provea de una cantidad adecuada de alimentos. Si la energía proveniente de los alimentos disminuye, gastarían menos energías haciendo menos trabajo.

La relación evidente entre desnutrición y las enfermedades es un hecho conocido, puesto que la mala nutrición y las dietas defectuosas generalmente bajan la resistencia del cuerpo a las enfermedades y a la infección. Tal es el caso de las dietas deficientes en proteínas en donde se observa baja en la producción de anticuerpos que juegan un papel muy importante tanto en la inmunidad natural como en la adquirida.

El más valioso trabajo a este respecto, es sin duda la revisión de cerca de 400 publicaciones previas llevada a cabo por SCrims Shaw, Gordon y Taylor (10), la cual presenta y analiza en forma detallada esta indudable interacción.

Se puede citar como ejemplo por qué algunas enfermedades comunes de la infancia tales como el sarampión y la gastroenteritis desencadenan un alto porcentaje de muertes en los niños desnutridos de las clases socio-económicas más bajas, en tanto que, en las clases elevadas cuyos niños están generalmente bien nutridos, rara vez ocurre una muerte por estas enfermedades.

Si bien la relación entre desnutrición e infección es evidente al analizar la población infantil, también es posible observarla entre adultos que al someterse a jornadas de trabajo más o menos fuertes y debido a sus bajos niveles nutricionales son presas frecuentes de infecciones y recaídas. Nada tan común en los países subdesarrollados como la congestión en los servicios de salud y medicina social, cuando se presenta la más leve epidemia.

El agravante de estas constantes recaidas se evidencia en altas cifras de ausentismo en el trabajo que gravan consecuencialmente los costos de producción de los artículos y recarga automáticamente los precios. En el estudio de Recursos Humanos para la Salud (11) llevado a cabo recientemente por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina en colaboración con el Ministerio de Salud Pública, pudo establecer que los trabajadores colombianos pierden en total 96 millones de días al año como consecuencia de las enfermedades; lo cual en términos de trabajo perdido y teniendo en cuenta un salario promedio de veinte pesos diarios, representa un impacto económico de cerca de dos mil millones de pesos ($2.000.000.000) al año. A esto deben agregarse los elevados costos de atención médica, la disminución de la eficiencia del trabajador, la invalidez residual y los años de vida perdidos por muerte prematura.

En resumen, las observaciones y estudios mencionados muestran de manera clara la estrecha interdependencia entre la nutrición, la salud y el desarrollo económico, e indican, además, que el impacto de la desnutrición y otras enfermedades nutriconales es recibido no solamente por el sector de la salud, sino también por los sectores de la educación, la agricultura, la industria y la economía en general.

Estas importantes conclusines nos llevan a pensar que las soluciones al problema nutricional deben enfocarse tambiénde forma intersectorial pués se trata de un problema que sobrepasa la ciencia médica para adentrarse en la economía, la agronomía, la sociología, y la investigación científica de nuevos productos y nuevos usos para aquellos ya utilizados.

BIBLIOGRAFIA

(1) INTERDEPARTMENTAL COMMITEE ON NUTRITION FOR NATIONAL DEFENSE "Colombia-Nutrition Survey May-August 1960, December 1961.

(2) RAMOS GALVAN R. GRAVIOTO J. "Desnutrición en el niño. Concepto y ensayo de sistematización" Boletin Médico del Hospital Infantil, 15, Méjico, 1958.

(3) ROBLES B., RAMOS GALVAN R., GRAVIOTO J. "Valoración de la conducta del niño con desnutrición avanzada y sus modificaciones durante la recuperación". Boletin Médico del Hospital Infantil 16, 1959.

(4) OPS/OMS. "La nutrición en los planes nacionales de salud" Reunión de Ministros de Salud, Washington, Abril 1963. Informe de la Oficina Sanitaria Panamericana, Diciembre, 1962.

(5) JEAN S. RICHIE. "Estudiemos la Nutrición" Serie de estudios sobre Nutrición No. 20, FAO, Roma, 1968.

(6) B.R.SEN. "Alimentos, Población y Progreso". Discurso pronunciado como director de la FAO, Noviembre de 1964, Bombay, FAO, Roma , 1965.

(7) KRAUT H., LEHMAN G., SZAKALL A. "Arbaits Physiologic". 1950, 14.

(8) STEARNS M. Harpers Magasine, Junio, 1950.

(9) GOODHART RUBERT S., SHILLS MAURICE, "Problemas de alimentación y nutrición vinculados con el trabajo industrial". Clinica de la Nutrición, Libreria EL Ateneo, Buenos Aires, 1954.

(10) SCRIMSHAW N.S., TAYLOR C.E., GORDON J.E. "Interacciones entre la nutrición y las infecciones". Publicaciones cientificas del INCAP. Recopilación N. 4. Organización Panamericana de la Salud. Publicaciones Científicas No. 59 Washington, Abril 1962.

(11) ASOCIACION COLOMBIANA DE FACULTADES DE MEDICINA. Recursos Humanos para la Salud y la Educación Médica en Colombia, Editorial Tercer Mundo, Agosto 9 de 1967.

SERVICIO COMPLEMENTARIO PROCESO DE REFORMA AGRARIA:

MEJORAMIENTO DEL HOGAR

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA (IICA-CIRA)

CURSO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

SOBRE MEJORAMIENTO DE HOGAR EN LA REFORMA AGRARIA

PROGRAMAS CON LA FAMILIA EN LA REFORMA AGRARIA

Dra. Virginia Lattes de Cásseres

Todos los seres humanos son producto de una familia.

La familia constituye una institución social básica en la cultura latinoamericana. Por ello, no podemos dejar de preocuparnos por comprenderla y ayudar a integrarse efectivamente al desarrollo social y económico en nuestros países.

Qué es la familia? Para responder citaremos una definición de un latinoamericano.

"La familia es un grupo primario formado alrededor de una función inicialmente biológica y de la cual se derivan una serie de funciones secundarias, entre las que sobresalen:

1. Velar por la supervivencia y bienestar de los hijos y otros miembros.

2. Socializar y educar a los hijos.

De esta función biológica es que surgen las funciones familiares de procreación, protección, socialización y educación de los hijos. El hecho que el hombre al nacer sea el animal mas indefenso ha hecho necesario que sus progenitores actúen por él y lo crien por un largo período. Indudablemente que esto ha cimentado la importancia de la familia y la extraordinaria influencia que tiene sobre sus miembros.

El grupo es primario porque las relaciones en él son cara a cara, además informales y afectivas".

Familia y Reforma Agraria

En un marco conceptual de referencia para la Reforma Agraria en América Latina, (pr uesto por FAO e IICA) se considera a la reforma agraria como parte integrante de la estrategia del desarrollo.

Ahí mismo se considera al desarrollo "no solamente como crecimiento económico, con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la producción.. implica redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las institucinnes sociales y políticas.

El desarrollo en América Latina debe abordarse como un proceso de cambio estructural que implica no solo aumento de la producción sino modificaciones en las instituciones, como asimismo la participación creadora de toda la población". (La Reforma Agraria en América Latina". Documento de Secretaría, II Conferencia Regional de FAO para América Latina. Caracas. Octubre 1970).

Para que se cumplan estos postulados del desarrollo, se requieren cambios en las instituciones sociales, que resulten en mejoramiento de la calidad humana con que cuentan los países.

Ello permitirá que un mayor segmento de la población pueda participar positivamente en las decisiones, y en el trabajo productivo y creador, de acuerdo a sus capacidades y posibilidades.

Las personas se forman en familias. Un recién nacido no es todavía una persona, desde el punto de vista social. Necesita un largo período de aprendizaje y formación - este ocurre mayormente en el grupo familiar, que es el que dá forma y contenido a la educación y modela la personalidad.

Si las familias no producen individuos mejor capacitados para la vida social, económica, cívica, los recursos que se asignen a programas como los de reforma agraria serán desperdiciados en buena parte.

No podemos olvidar que el hombre de campo no es un elemento aislado - forma parte de una familia, que constituye una unidad económica, además de social. La familia afecta a la productividad agrícola en diversas formas:

- trabajo aportado por miembros de la familia (esposa, hijos)
- participación en decisiones acerca de cultivos, aceptación o rechazo de nueva tecnología.
- actitudes de desconfianza acerca de lo nuevo y acerca del trabajo cooperativo para resolver problemas tecnológicos y sociales.
- estímulo o cortapisa para que el hombre pruebe nuevas ideas que implican algun riesgo (real o aparente).

En todo programa de desarrollo, incluso Reforma Agraria hay que darle atención a la familia; es imperativo para asegurar el éxito de los mismos.

Pero la atención no puede estar solo en términos de proporcinnar elementos materiales, como casas, agua corriente y electricidad, Hay que educarlos también para un nuevo estilo de vida.

Propósito de esta charla

Evidentemente, deseo demostrar la importancia de incluir a la familia en los proyectos de reforma agraria.

Para ello, vamos a hacer un análisis breve de los objetivos o funciones de reforma agraria y paralelamente, de los propósitos y funciones de la familia como institución, para señalar las relaciones que existen entre ambas.

Objetivos y funciones de la Reforma Agraria

1. Económicas
2. Sociales
   (Verlas en detalle en el cuadro anexo

Las que tienen relación más directa con la familia son las Nos. 3 y 4 (económicas), No. 2, y resto de las sociales.

Estas funciones y propósitos aparecen en informes y marcos teóricos para reforma agraria - en teoría, son deseables e importantes. En la práctica, no han sido implementados en los proyectos en marcha.

Los propósitos de la reforma agraria integral requieren que se incluya una serie de aspectos de orden social: programas educativos para niños, jóvenes, adultos; programas de vivienda rural y, de promoción social, entre otros.

Es importante que no se confunda lo social (desarrollo de las personas en habilidades, formas de pensar y actitudes apropiadas a los fines del desarrollo) con la simple provisión material de bienes y servicios a la gente

Es también muy importante que se considere al grupo familiar como el núcleo central a través del cual se deben canalizar las acciones educativas y promocionales.

Funciones y Objetivos de la Familia

La familia, en cualquier complejo cultural en que se encuentre, tiene asignadas una serie de funciones.

Podemos clasificarlas también en funciones económicas y sociales.

Funciones Económicas

Toda familia participa en alguna medida en actividades económicas, o sea, relacionadas con la producción, distribución y utilización de bienes y servicios.

La familia es, simultáneamente, una unidad productora y consumidora.

Toda familia produce algunos bienes y servicios para su consumo interno.

- producción agro-pecuaria del predio (es la única que se toma en cuenta en planes y evaluaciones)
- otros rubros de producción familiar:
  - artículos para uso familiar (ropa, tejidos, cestos)
  - preparación y servicio de alimentos - indispensables para que la familia funcione, y el hombre trabaje
  - cuidado de la ropa (lavado, planchado, remiendos, etc.)
  - cuidado y educación de niños
  - cuidado de enfermos y ancianos
  - limpieza de la casa, mantención del equipo
  - producción familiar de alimentos (huertas, animales)

Tomando en cuenta esta gran variedad de productos, tendremos que convenir en que los planes de aumentar la producción deberían ser orientados a toda la familia, no sólo al agricultor.

Es común encontrar que en programas con la mujer campesina se busca la forma de darle también a ella una actividad productiva remunerada - sea mediante la producción y venta de alimentos, servicios o artículos manufacturados. En algunos casos las mujeres producen solas, aisladas, en otros a través de asociación con otras mujeres - cooperativas o empresas de grupos.

El propósito es darle a la familia un mayor ingreso en dinero sin embargo, a veces el efecto puede ser otro, indeseable y no planeado.

Citaremos un caso de Venezuela, mencionado por el Dr. Carrera. En reforma agraria allí se incluyeron actividades productivas para la mujer - tuvieron éxito, hubo producción y esta fue comercializada. La mujer recibió sumas de dinero por esos trabajos.

El problema surgió con la actitud del hombre; los esposos de esas mujeres, quienes dejaron de darles a ellas el dinero acordado para los gastos. Entonces el efecto indeseado fue de aumentar la irresponsabilidad paterna, y al final las mujeres tenían que afrontar por completo esa nueva responsabilidad que antes le cupo al hombre.

Decíamos que la familia es a la vez una entidad productora y consumidora.

La familia consume cuando usa o destruye los bienes y servicios disponibles para satisfacer sus necesidades y alcanzar sus metas.

Consumir no requiere siempre disponibilidad de dinero. Estamos consumiendo cuando utilizamos bienes y servicios disponibles que son gratuitos (aire, agua, tierra, leña) o de costo bajo (hospitales, escuelas, mercados, tiendas, caminos y transportes).

Entonces es evidente que aún las familias más pobres son consumidoras.

El papel de consumidor es tan importante como el de productor en una sociedad en desarrollo - sin embargo, es uno para el cual no educamos a la gente en ninguna forma.

Las cantidades, calidades y combinación de bienes y servicios que consume una familia constituyen su nivel de vida - incluye no sólo lo material, sino también factores como educación, salud, participación social.

El nivel de vida de una familia no depende solamente del ingreso que recibe, sino particularmente de la forma en que ella emplea ese ingreso - o sea, en qué gastan.

Una familia puede vivir mejor que otra que tenga un ingreso mayor - la gran diferencia la constituye su habilidad administrativa, que es una habilidad mental que podemos enseñar o mejorar a nivel individual y familiar.

Es problema común encontrar que las familias campesinas desperdician una serie de recursos institucionales que ya existen para ayudarlos a vivir mejor; ej: servicios de salud y educativos.

Para cumplir el propósito de la reforma agraria de "elevar el nivel de consumo de la familia rural" tendremos que educar a la familia para que tome mejores decisiones de consumo, para que haga uso de todos los bienes y servicios disponibles para el logro de sus metas.

La educación en aspectos de consumo y de administración de recursos se hace especialmente importante cuando se produce un aumento en los ingresos familiares.

Si de las entradas totales brutas de la finca se deducen todos los gastos de inversión en la finca, el presupuesto para la familia y las amortizaciones por crédito, queda disponible una "renta familiar".

Esta puede tener diversos destinos. Por ejemplo:

1. Para inversiones de mejoramiento fundiario (cercos, pozos)
2. Para mejoramiento del hogar (que es importante orientar en un plan racional, que responda a necesidades y metas familiares)
3. Formación de un patrimonio familiar (ej: ahorro, inversiones).

La buena utilización de esa renta familiar disponible llevará a mejorar el nivel de vida familiar. Pero ello no ocurre espontáneamente. Es necesario:

1. Orientar su destino a lo importante (dificultado por conflictos con valores culturales de machismo, prestigio, alcoholismo).

2. Planificar como se lo utilizará para que rinda al máximo, produciendo la mayor satisfacción posible.

Esta orientación y planificación debe hacerse con la familia.

Funciones sociales de la familia

La familia tiene una serie de funciones de tipo social, de entre las cuales se destacan en particular las de procreación y socialización (crianza y educación de los hijos) por los efectos perdurables y profundos que tienen en la sociedad.

Socialización

Se llama así al proceso de convertir a los nuevos seres humanos en miembros funcionales y aceptables dentro de su sociedad.

Es un proceso muy complejo y prolongado, cuya mayor responsabilidad le corresponde a la familia en todos nuestros países.

La familia influye sobre el ser humano desde su nacimiento esta influencia es particularmente fuerte en la etapa infantil y pre-escolar. Al ingresar el niño a la escuela, su campo de relaciones se amplía a otros grupos y formas de conducta.

Pero al ingresar a la escuela, un niño ya tiene una personalidad definida, ha adquirido toda una gama de valores, de actitudes y patrones de conducta que no cambiarán fácilmente, sobre todo si continúa apegado a su familia de origen.

Así pues, los ciudadanos de una nación son primeramente hijos de una familia que les imprime su sello en forma bastante permanente y profunda.

Podemos preguntarnos si los patrones de crianza, los valores, el tipo de personalidad que nuestras familias campesinas están produciendo mediante la socialización de sus hijos corresponden a las características deseables para la sociedad y para los fines del desarrollo.

Creo que necesitamos personas independientes, inteligentes, sanas en lo físico , emocional y social, cooperativas responsables frente a sus diversas obligaciones, para que la reforma agraria integral sea un éxito.

Si no contamos con ese material humano, deberemos examinar a la familia y buscar formas de ayudarle a cumplir mejor esta función.

Es evidente entonces, que a través de su función socializadora, la familia tiene una relación directa e importante con la reforma agraria.

Por otro lado, la familia también debe ayudar a sus miembros a adquirir habilidades en la toma de decisiones. No siempre se cumple adecuadamente esta función.

Toma de decisiones, en forma racional, consciente, es una habilidad básica para la vida competente. Para "incorporar a los campesinos a la toma de decisiones en distintos niveles" tendremos que ayudarles a desarrollar las habilidades necesarias. Esto se puede realizar con mucha eficiencia a través del grupo familiar, capacitando a todos sus miembros simultáneamente.

Programas con la familia

Los programas con la familia en reforma agraria deberían estar orientados a la solución o mejoramiento de los aspectos básicos de la vida familiar que inciden sobre el éxito o fracaso de los fines sociales y económicos de la Reforma Agraria y el desarrollo.

Los programas deseables deberían tener ciertas características:

1. Hacer énfasis en desarrollar en la gente ciertas habilidades mentales básicas para mejorar la calidad de la vida individual, familiar, comunal.

   Ellas son particularmente:
   - habilidad en toma de decisiones racionales, conscientes, y oportunas.

   - habilidad para resolver problemas con una postura activa, no fatalista ni pasiva; o sea, hacer que las cosas sucedan como las deseamos y no como el "destino" quiera.

   - habilidad para percibir la relación de causa-efecto entre sus decisiones y los efectos que tienen en la vida familiar y comunal, entre sus acciones y las consecuencias de ellas.

   Desarrollando esta habilidad ayudaremos a la gente a tomar mejores decisiones, a ser capaces de anticipar o predecir antes de actuar.

   Las destrezas manuales, necesarias en muchos ordenes de la vida, deben enseñarse como medios para lograr fines mas altos, nunca como fines en si mismos. Por ejemplo: enseñar preparación de ciertos alimentos para mejorar la nutrición, pero no por el gusto de cocinar solamente. Debe al mismo tiempo proporcionarse una serie de otras informaciones relacionadas, no sólo demostrar el método de preparación del plato.

2. El contenido de los programas debería estar relacionado con aquellas funciones familiares que son clave para el éxito de los programas de desarrollo.

   Creo que sería muy importante incluir materias relacionadas con la administración de recursos familiares, educación del consumidor y formas adecuadas de criar y educar a los hijos, valores.

3. Deberían llevarse a cabo mediante una metodología dinámica que envuelva directamente a la gente en el proceso de cambio.

   Deberías proveerse experiencias y métodos adecuados para desarrollar las habilidades mentales de que hablaba antes:

   - para tomar decisiones en situaciones reales
   - para percibir y evaluar alternativas
   - para analizar decisiones tomadas, y sus consecuencias
   - para resolver una variedad de problemas que se presentan a las familias y las comunidades.

4. Los programas <u>deben</u> estar relacionados con los planes y metas nacionales de desarrollo, incluyendo a la reforma agraria como medio para alcanzarlo.

Algunas sugerencias de tópicos para el programa:

a) Administración del Hogar

   <u>Finanzas</u> (toda la familia)

   - Actitudes y valores relacionados con dinero (personalidad financiera)

   - Planear como alcanzar metas específicas que requieran dinero (ejemplo:

     Compra de una estufa o cocina de un arado, de un ropero.....)

   - Crédito: análisis de actitudes hacia el crédito
     fuentes de crédito
     costos de crédito - beneficios
     empleo adecuado del crédito

   - Otros temas de educación del consumidor

     Ejemplos: Selección, compra, uso correcto de diverso equipo (ejemplo: relacionado con introducción de electrificación en comunidades o asentamientos).

     Compra y uso indiscriminado de medicinas (Ej. vitaminas...)

b) Crianza y educación de los hijos

   Importancia del desarrollo humano integral

Cómo promover el desarrollo integral en los miembros de la familia:

(1) Cuidado físico

(2) Estímulo mental

(3) Educación social (relaciones interpersonales)

(4) Orientación emocional

(5) Formación de valores

Familia	Mujer
c) Alimentación	
Qué debemos comer?	Planeamiento de comidas nutritivas.
Por qué?	
Selección de alimentos:	Preparación adecuada de las comidas
- en el mercado, criterios: (calidad, estación, valor nutritivo, variedad o surtido.	Almacenamiento de alimentos
Hombres y niños hacen compras de alimentos con frecuencia.	(Antes y después de su preparación)
- En la huerta (decidir qué sembrar y cuando: obtener más valor nutritivo y sabor, disponibilidad constante).	
d) Vivienda	
Cómo usar, mejorar, mantener en buenas condiciones las vivienda? (Supuesto: Se les dá viviendas nuevas o mejoradas en reforma agraria).	Cómo limpiar la casa? (Con equipo e instalaciones diferentes a la casa anterior).
e) Vestuario	
Cómo decidir qué ropa necesita cada miembro de la familia?	Cómo cuidar la ropa
(Según edad, actividades, tal véz tengan un círculo social más amplio en los asentamientos, más actividades y mayores necesidades de ropa)	- selección de ropa - selección de telas - confección - lavado, planchado - almacenamiento

Podemos notar que los temas tradicionales de trabajo con mujeres no forman la parte más fuerte de estas sugerencias.

Podría pensarse en ampliar las actividades con las mujeres solamente, para incluir actividades remunerativas, producción comercial y actividades cooperativas. Pero es muy importante que ello se realice siempre respetando el hecho fundamental de que la mujer debe ser primeramente madre y educadora de nuevos ciudadanos, y que debe cumplir una serie de responsabilidades indispensables para mantener una familia integrada y funcional.

Si no la ayudamos a cumplir bien esas funciones, no podemos pretender incorporarla a procesos productivos comerciales.

Por otro lado, en estos casos es indispensable asegurar en primer término los mercados para lo que se producirá.

FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LA REFORMA AGRARIA

I **Económicas**

1- Fomentar adecuada explotación de tierras incultas o mal explotadas.

2- Aumentar el volumen de la producción.

3- Aumentar el ingreso de la familia rural.

4- Elevar el nivel de consumo de la familia rural

5- Participar más directamente en aspectos de comercialización (aprender a utilizar dinero más sabiamente)

II **Sociales**

1- Reformar estructura social agraria.

2- Dar más estabilidad al campesino y su familia

3- Elevar el nivel de vida de la población campesina (mediante lo anterior más la coordinación y fomento de una variedad de servicios).

4- Organizar a los campesinos (También deseable: a la familia)

5- Alentar desarrollo de instituciones, procedimientos y hábitos democráticos.

6- Incorporar a los campesinos a la toma de decisiones en distintos niveles.

7- Desarrollo de una mentalidad empresarial. (Administración de finca y Administración de Hogar).

FUNCIONES Y OBJETIVOS DE LA FAMILIA

I **Económicas**

Producción

Consumo

Propósito:

Satisfacer a las necesidades familiares, lograr la calidad de vida deseada (nivel y estándar).

II **Sociales**

Procreación

Protección

Socialización

Propósito

Mantener viva la especie humana y la sociedad.

Mantener un grupo dinámico, integrado

Dar satisfacción a necesidades emocionales de sus miembros.

Ayudar a sus miembros a desarrollar habilidades en toma de decisiones.

SERVICIO COMPLEMENTARIO PROCESO DE REFORMA AGRARIA: DESARROLLO COMUNAL

NOTAS SOBRE DESARROLLO COMUNAL

Por Luis Flores

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Abril-Junio 1971

NOTAS SOBRE DESARROLLO COMUNAL

INTRODUCCION

El presente texto no constituye exactamente un resumen de las clases dictadas en el curso de Planificación de la Reforma Agraria, sino más bien una profundización de algunos de los temas tratados, especialmente la parte referente al marco general del estudio, La intención de esta ampliación es contribuir con algunos criterios más amplios a las reflexiones necesarias para el ejercicio práctico de fin del curso.

Se comienza por el estudio de un marco teórico general para el análisis de las consecuencias políticas de la Reforma Agraria y luego se hace una breve aplicación de ello al estudio del desarrollo comunal. No se hace un diagnóstico de la situación del Desarrollo Comunal en América Latina porque con los conocimientos anteriores de los alumnos y con lo disentido en clase ya no resulta necesario.

Tampoco se desarrolla los principios del Desarrollo Comunal en cuanto a coordinación de Instituciones e integración de Programas porque esto interesaría más a los responsables de programas de desarrollo comunal que a los planificadores de la Reforma Agraria a nivel nacional.

La atención se concentra en las posibilidades de aporte del desarrollo comunal al tipo de cambios políticos, sociales y económicos que se busca con la Reforma Agraria; puntos que sí interesa al planificar la Reforma Agraria.

Marco Teórico

1. Análisis Interno de las características Básicas de nuestros sistemas políticos (*)

Poder político económico y social

1.1 Corrientemente se reconoce que tienen poder quienes dirigen los organismos legislativos y ejecutivos de un país.

Pero también tienen poder quienes dirigen instituciones económicas o instituciones sociales intermedias (entre el individuo y el estado).

Relaciones entre estos tres tipos de poder

1.2 El poder detentado en instituciones económicas o sociales intermedias permite, a quienes lo ejercen, entrar en relaciones de tipo contractural (con ventaja para ambas partes) con quienes detentan poder en el Estado, e incluso ejercer presiones sobre el Estado cuando consideran que no responde favorablemente a sus intereses. De este modo el poder de origen económico o social tiene una influencia sobre el poder de origen "estríctamente político" y por ello se convierte a su vez también en poder político: El Estado, en tanto que garante de la satisfacción de las necesidades de la población, está obligado a garantizar una producción suficiente; esto lo obliga, en muchos casos, a someterse a las condiciones que le impongan las entidades de producción. Por otra parte, en tanto que garante del orden social, queda también, en ocasiones, sujeto a las condiciones que le impongan los grupos sociales organizados para no alterar el orden.

(*) Para el presente documento utilizaremos los conceptos simplificados que se anota a continuación:

Política: La ciencia política es el estudio del poder y la reforma en que se ejerce.
Poder: Ejerce poder la persona (o conjunto de personas) cuyas decisiones deben ser acatadas por otras personas.

1.2.1 La fuerza política de las entidades económicas está basada en su capacidad de desequilibrar la producción. La fuerza política de las entidades sociales intermedias está en su capacidad de alterar el orden.

. Rol del Estado

1.2.2 Cuando estas fuerzas entran en conflicto entre ellas, el Estado desempeña el rol de árbitro, pero esto no equivale a autonomizar su poder, pues sigue sujeto a las presiones de ambas.

Distribución del poder entre los individuos

1.3. Si bien las instituciones políticas, económicas y sociales tienen cada una un acceso al poder, este poder institucional no significa que todos los individuos que componen la institución tienen igual acceso al poder.

. al interior de cada institución el poder se distribuye de una manera desigual:

. en las instituciones políticas y sociales

1.3.1 . en las instituciones políticas y sociales el poder está condicionado a la excelencia individual. Nuestros sistemas "democrático-representativos" presuponen a) que se eligirá como directivos a los individuos a quienes los demás consideren más capaces; y b) que una vez elegidos ejercerán el poder enmarcados por la legislación y reglamentación vigente pero decidiendo en cada ocasión según su criterio hasta el término del período para el cual fueron elegidos, sin necesidad de consultar a las bases en cuyo nombre y representación deciden.

.en las instituciones económicas

1.3.2 En lasinstituciones económicas el poder está condicionado a la propiedad: Es el propietario quien toma las decisiones referentes a la empresa; y, por lo tanto, el único que puede entrar en relaciones con el poder político. Los trabajadores no propietarios, por no tener poder de decisión sobre la empresa, no pueden, a nombre de ella, imponer condiciones al Estado. Como ejemplo se puede citar el caso de huelga, en el cual los

trabajadores actúan como entidad social (Sindicato) y el Estado al arbitrar entabla negociaciones con el Sindicato (trabajadores) y con la "empresa" (propietario).

1.4 Mecanismos de transmisión del poder de un individuo a otro

En las instituciones económicas, el poder, basado en la propiedad, se transmite por herencia porque la propiedad es hereditaria. En las instituciones sociales y políticas, teóricamente no es el detentador de poder quien lo transmite sino que éste revierte a las bases, quienes lo confieren a otra persona seleccionada según su capacidad individual.

1.5 . Mecanismos de formación de una oligarquía

En la práctica, la exclusividad en el poder de decisión de los propietarios de las entidades económicas, les ha permitido apropiarse de la mayor parte de los ingresos de la empresa; con lo cual se aseguran una capacidad de consumo. Lógicamente, parte de este consumo ha sido dedicado al cultivo personal y de sus familias desarrollando al máximo sus cualidades individuales y creándoles, en consecuencia, las excelencias requeridas para asumir el poder político y social "por elección democrática". Simultáneamente, el poder económico institucional heredado les permite presionar fuertemente sobre el Estado y convertir esta fuerza de presión en otro canal de ingreso a la dirección de las instituciones políticas del país, superando de este modo la competencia que les podrían hacer otros individuos (más o menos excepcionales) que hubieran logrado niveles de excelencia individual sin contar con un respaldo económico equivalente. Además, el control del propietario sobre la empresa le crea autoridad sobre sus trabajadores y en consecuencia, capacidad de condicionar sus opciones políticas.

Se configura de este modo una categoría social, compuesta por quienes recibieron por herencia el poder institucional económico y el poder político-social que deriva de

su excelencia individual y de su control sobre los trabajadores. En nuestros países, los individuos componentes de esta categoría social han constituído grupos al establecer interacciones permanentes entre ellos; grupos que por su origen son necesariamente cerrados (inaccesibles para los demás) a los cuales se aplica precisamente la definición de oligarquías (entendiendo por tales a grupos cerrados que concentran con exclusividad el poder político). La exclusividad en el poder político les permite reafirmar su exclusividad en el poder económico.

1.6 + Importancia de la oligarquía de origen agrario

En los países cuya economía depende mayormente de la producción agraria, la propiedad agraria es el mecanismo más importante para adquirir poder político por el control que permite ejercer sobre este sector de la economía y por la proporción (mayoritaria) de población que está sometida al poder del propietario.

. Al aparecer industria y desarrollarse los servicios, se aprecia más nítidamente el peso de la oligarquía terrateniente pues son sus miembros los únicos que tienen capacidad económica para financiar las nuevas actividades y a la vez preparación individual para convertirse en empresarios.

1.6.1 . Oligarquía y modernización

. La modernización de la economía, entonces, no rompe la oligarquía política, sino obliga a sus miembros a incursionar en sectores no agrarios, en los cuales se definen ya más netamente como capitalistas.

1.7 . Fraccionamiento de la oligarquia

Cuando sólo una parte de la oligarquía de orígen agrario incursiona en los sectores secundario y terciario, comienza a diferenciarse (por su modernismo y su definición más puramente capitalista) del resto de la oligarquía. En algunos casos llegan a entrar en conflicto los intereses de los terratenientes con los de los industriales

provocando rupturas al interior de la oligarquía y la consiguiente pugna entre ellos por el acceso a la dirección del Estado con el fin de proteger sus intereses económicos mediante el poder político.

1.8 Las reformas agrarias de las oligarquías modernizantes

En algunos casos son los propios terratenientes modernizantes quienes provocan un tipo de Reforma Agraria destinada a destruir los "latifundios mal trabajados" y salvaguardar los predios agroindustriales, con el fin de quebrar al sector no modernista de la oligarquía y con centrar la exclusividad del poder político en los modernizantes. Generalmente las reformas agrarias de este tipo son disfrazadas con objetivos sociales y van acompañadas de procesos de colonización y tecnificación para darles una apariencia de integralidad. En todas ellas se reconoce el derecho del propietario a recibir un pago por las tierras expropiadas.

1.8.1 Sus consecuencias

Estas reformas agrarias pueden llegar a tener una significación económicamente favorable para el país como conjunto, al depurar los oligarquías y obligarlas a modernizarse (aunque en algunos casos, los expropiados hacen salir del país los capitales recibidos por la expropiación). Pero desde el punto de vista político los cambios no llegan a ser significativos al mantenerse la exclusividad del poder en una oligarquía (por más modernizante que ésta sea). En casos como éste, el problema puede desplazarse relativamente de lo agrario hacia lo urbano: si se crea en el campo una nueva categoría social (el trabajador propietario) éste adquiere control de las instituciones económicas a que pertenece, pero este poder institucional económico no será suficiente para contrapesar el poder de los propietarios de industria y servicios, quienes, desde el poder político (porque siguen siendo oligarquía) favorecerán sus intereses en desfavor de los agrarios.

1.9 Ejemplo: la adjudicación a individuos

Un caso muy claro es el de las adjudicaciones individuales, que crean un conjunto de pequeñísimos empresarios, cada uno de los cuales está impedido de competir frente al poder político de los grandes empresarios industriales. La oligarquía modernizante puede exclusivizarse en el poder porque al romper la oligarquía terrateniente, le rompe también toda posibilidad de reconstitución (pues, por Ley, ninguno de los nuevos propietarios agrarios podrá llegar a ser latifundista.) La propiedad de la tierra, por este mecanismo, deja de ser canal de ingreso a la oligarquía. La propiedad de la industria y los servicios queda como único canal de ingreso (mientras no se produzcan reformas en estos sectores).

1.9.1

En síntesis: la estructura política se mantiene. La oligarquía se mantiene (modernizada, pero compuesta básicamente por los mismos individuos). La propiedad de la tierra pierde su importancia como fuente de poder político, y en esas condiciones es entregada a los trabajadores rurales; los trabajadores propietarios agrarios constituyen una categoría de trabajadores diferente a la de los trabajadores (no propietarios) urbanos; pero la diferencia está en que tienen propiedad, pues están igualmente marginados del acceso a la dirección política del país.

1.10 +La modernización y el orden social

Las reformas agrarias de este tipo pueden desarrollarse pacíficamente dentro de los marcos jurídicos vigentes, porque el conjunto de la legislación permanece (solamente se agrega una Ley de Reforma Agraria y se modifican algunos puntos bien delimitados de la Constitución). Las principales características de las instituciones no son alteradas (al no alterarse el conjunto de las Leyes) y la estructura del poder del país prácticamente no se modifica:

- Salvado el modelo de institución económica (en que el propietario es quien detenta con exclusividad el poder institucional y sus consecuencias sociales y políticas) las oligarquías mantienen su rol. Salvado también el sistema de herencia,

las oligarquías garantizan esa misma posición exclusiva para sus familias. Atomizada la propiedad agraria, los oligarcas eliminan el riesgo de que los nuevos propietarios agrarios les disputen el poder.

1.10.1 + La Fuerza política de los propietarios y el orden social

(Liberalismo)

(Capitalismo)

("reformismo")

. Mientras no se altere la estructura del poder, el orden se mantiene. Esto manifiesta que el ordenamiento legal vigente es concordante con la existencia de oligarquías: las presiones ejercidas por los propietarios de Instituciones económicas sobre el Estado son considerados normales porque la legislación otorga derecho al propietario para aumentar o disminuír la producción según sus intereses; y si el Estado quiere influír sobre el volumen de producción del país tiene que recurrir a estímulos para "ganarse la voluntad" o "inspirar confianza" a los propietarios (lo que tipifica las sociedades liberales). En esta situación, el potencial del propietario para influír sobre el Estado, es función del tamaño de la Empresa o del volumen de su capital (porque de ello depende el volumen de su producción); como consecuencia adquieren mayor poder político los propietarios de empresas o capitales más grandes (lo que tipifica las sociedades liberal-capitalistas (*). Si estos mecanismos fundamentales del sistema político no son alterados por la Reforma Agraria, el orden social se mantiene; se mantienen también las oligarquías; y los adjudicatarios agrarios, en consecuencia, permanecen marginados del acceso al poder nacional y sometidos ante la oligarquía a pesar de haberse librado del poder directo de los antiguos propietarios.

---

*NOTA: Como se indica al comienzo del cuadro teórico, este Capítulo está destinado a hacer solamente un análisis interno del sistema político; sin embargo, no se puede dejar de anotar el enorme potencial de influencia política que este mecanismo otorga a las grandes empresas internacionales que controlan partes considerables de la producción nacional; especialmente aquellas que producen para exportación.

1.10.2 + La Fuerza política de los trabajadores y el orden social

Los trabajadores, como no tienen poder de decisión sobre las empresas en que trabajan, cuando no están conformes con los acuerdos entre el Estado y el propietario tienen que recurrir a actos visibles de fuerza y, si es del caso, a la alteración del orden público y a la violencia. Para ello requieren estar suficientemente organizados y tener medios para financiar sus actos de fuerza. En esta situación, el potencial de los trabajadores para influír sobre el Estado en función del tamaño de sus organizaciones o de la cantidad de personas que movilizan; y a la vez, del grado de cohesión y organización de las instituciones sociales que conforman.

- Los trabajadores agrarios (incluso los nuevos propietarios) no escapan a esta situación pues están excluídos de los otros medios para influír sobre las decisiones del Estado (y sobre los acuerdos de los gobernantes con los grandes empresarios de los sectores secundario y terciario).

- En todo caso, los actos de fuerza, constituyen hechos extraordinarios que rebasan los marcos legales y el orden público. En muchos casos son incluso ilegales; y en casos extremos hasta las propias organizaciones representativas de los trabajadores son consideradas ilegales.

1.11 Recapitulación sintética. Los mecanismos que definen las características principales de nuestros sistemas políticos son:

a) La exclusividad que tienen los propietarios para tomar decisiones sobre las instituciones económicas, sin participación de los trabajadores.

b) La transmisión por herencia de la propiedad y, consecuentemente, del poder que de ella deriva.

c) La diferencia de niveles de ingreso entre el propietario y sus trabajadores (derivada de lo señalado en el punto a), que permite al primero una alta capacidad de consumo, el acceso a la educación y al cultivo de excelencia individuales y, por ende, a la elegibilidad democrática.

d) Las limitaciones del Estado frente a los empresarios, que lo obligan a aceptar las condiciones que ellos le impongan para producir lo que la Nación requiere.

e) La relativa autonomía de los gobernantes, quienes una vez elegidos pueden tomar decisiones sin participación o acuerdo de sus electores.

f) La tácita aceptación general del derecho de los propietarios a ejercer presión sobre el Estado, basándose sólamente en el volumen de sus capitales.

g) Las dificultades existentes para que los trabajadores ejerzan presión sobre el Estado, pues para ello requieren ser muchos, estar organizados, mantener instituciones cohesionadas, financiar sus instituciones y actividades a pesar de sus bajos niveles de ingresos, pasar a través de actos de fuerza e incluso ilegales, ganar la opinión pública y contrarrestar la influencia de los medios de comunicación de masas que sirvan a los intereses de los propietarios.

h) La relativa pasividad de muchos trabajadores, que se someten ante decisiones ajenas desfavorables para ellos, por temor a sanciones, por impotencia dadas las dificultades que encontrarían para actuar, o por simple ignorancia.

i) La carencia general de capacidad para analizar la sociedad. No solamente los trabajadores: los propios gobernantes y los intelectuales participan en los procesos sin reconocer los mecanismos que los están condicionando. Incluso gran parte de los propietarios deciden y actúan por tradición o encarga sus acciones a administradores sin concebir las consecuencias estructurales de sus decisiones.

1.12 Interpretación y Conclusiones

1.12.1 Los atributos del propietario, la herencia de la propiedad, las limitaciones del Estado frente a los propietarios y la no participación de los electores en las decisiones de los gobernantes, tipifican a nuestros sistemas políticos como liberal-capitalistas-democrático-representativos.

1.12.2 Los bajos niveles de ingresos de los trabajadores (en comparación con los de los propietarios), sus dificultades para ejercer presión, la relativa pasividad de las mayorías y la carencia generalizada de análisis social nos tipifican como sociedad políticamente subdesarrolladas.

1.12.3 Los elementos básicos para que una sociedad liberal funcione con la libertad y la igualdad (no por casualidad constituyeron los objetivos de la Revolución Francesa que oficializó ante el mundo= al liberalismo). Los individuos libres e iguales pueden entablar relaciones de tipo contractual, con beneficio para ambos, dentro de los marcos de la Ley, y teniendo al Estado como simple árbitro.

1.12.4 En el caso de nuestros países, el arbitraje del Estado se ha realizado en forma restringida limitándose al control de la aplicación de las Leyes vigentes (copiadas de otros países) pero sin garantizar la igualdad. No se puede desconocer que a nuestro nacimiento como República las desigualdades ya estaban establecidas; pero tampoco se puede desconocer que sin una igualdad de base,

las relaciones contractuales libremente establecidas tenderán a favorecer más al más fuerte. La desigualdad de poder dentro de las instituciones económicas (reconocida oficialmente por la Constitución y el conjunto de las Leyes y Reglamentos) ha agudizado las otras desigualdades, hasta producir una sociedad capitalista-oligárquica que conserva el título de liberal pero que, en la práctica no tiene ninguna de las características básicas del liberalismo, pues las desigualdades han llegado a restringir la libertad de las mayorías definiendo grupos exclusivos con poder para decidir y mayorías obligadas a acatar.

Al tipificar nuestras sociedades, entonces, es necesario indicar que sobre bases liberal-capilistas - democrático - representativas se han configurado estructuras de dominación.

2. Aplicación de las características políticas señaladas, al estudio del Desarrollo Comunal

2.1 Reforma Agraria y Desarrollo Comunal. Un proceso integral de Reforma Agraria deberá modificar el conjunto de los mecanismos que definen las características principales de nuestros sistemas políticos (1.11), a la vez que lograr los otros objetivos económicos y sociales que generalmente se le señalan.

Con este criterio, los programas que contribuyen a modificar algunas de estas características en el campo, aparecerán como apoyo a la reforma agraria o como parte integrante de ella.

2.2 El Aporte del Desarrollo Comunal. El Desarrollo Comunal no toca directamente los mecanismos estructurales pues no comprende acción sobre el aparato legal (es decir, no toca los puntos 1.11, a, b ni d directamente). Puede contribuir a alterar indirectamente el punto c) si realiza acciones destinadas a aumentar los ingresos de los campesinos mediante actividades económicas complementarias y disminución de gastos superfluos mediante racionalización de presupuestos familiares. También

puede contribuir indirectamente (y en general con muy poca influencia práctica), para la modificación del punto d). Si actúa sobre los pequeños empresarios y las comunidades no dependientes de haciendas aumentando su potencial de producción, introduciéndolos al mercado y poniéndolos en relación con las metas nacionales de producción.

Pero el aporte fundamental del Desarrollo Comunal a la Reforma Agraria se ubica frente a los puntos g, h e i. A través de acciones escalonadas (de pequeñas, fáciles o comprensibles a complejas, grandes y significativas) el proceso de Desarrollo Comunal educa a la comunidad de una manera práctica.

+Redefinición de la comunidad

.Racionalidad

El estudio de la comunidad hecho por sus propios miembros hace que éstos se redefinan frente a su situación dejando de ser simples objetos movidos por la tradición o por decisión ajena, y comenzando a ser actores concientes capaces de decidir sus acciones y exigirse una fundamentación racional para cada decisión. Esto que está vedado para quienes diariamente obedecen en el trabajo (sin conocer siquiera el conjunto del proceso de producción de su empresa ni el destino del producto) comienza a ser posible y necesario a partir del momento en que se hacen cargo de su propia problemática y deciden solucionarla.

El análisis puede quedar interrumpido (y no producir las consecuencias que acabamos de señalar) si el promotor o la institución promotora del Desarrollo Comunal lo hacen con la intención solamente de saber qué obras quiere hacer la comunidad (necesidades sentidas). Esta es una de las fallas que se detecta en muchos programas de este tipo. Al detenerse el análisis en estos límites pierde su sentido educativo. Sin embargo, su sentido debe ser el de iniciar una reflexión sobre la sociedad global.

Experiencia de análisis social

Pero la educación del adulto no puede detenerse en un análisis teórico de la realidad. Normalmente el adulto tiene una necesidad sicológica

de coherencia que le exige actuar en conformidad con sus convicciones. La dominación es posible por la existencia de una convicción de inferioridad de los campesinos frente a los urbanos y especialmente a los propietarios agrarios. Existe una base objetiva para esta convicción que es la diferencia real de niveles de conocimientos y de ejercicio de la razón, acompañada de una diferencia real de poder económico y político basada en el conjunto del aparato legal. Solo a través de experiencias concretas de dirigir instituciones y elaborar las bases reglamentarias para los los campesinos descubrirán que también podrían dirigir las instituciones nacionales y la elaboración de las Leyes, a través de lo cual podrán vislumbrar la existencia de grupos que acaparan estos poderes (las oligarquías) excluyendo a los demás.

El adulto no puede, como el niño, repetir de memoria una cosa en la escuela y actuar en forma contradictoria fuera de ella (salvo casos sicopáticos, lamentablemente frecuentes) y esto explica en mucho su alejamiento de las escuelas que le hablan de igualdades y derechos que ellos saben por experiencia que no son vigentes.

Un programa de Desarrollo Comunal puede unir dos factores frente a esta problemática: ayudarlos a descubrir su realidad local y nacional y a la vez ayudarlos a actuar en lo local en la medida de sus posibilidades reales.

Experiencia de acción conciente

La propia acción los redefine pues no solamente pone a su alcance nuevos medios como resultado de las acciones, sino que al mismo tiempo les permite verse actuando por libre decisión y reconocerse como opositores a los frenos estructurales que impiden su desarrollo.

Experiencia de solidaridad

Las dificultades encontradas les permiten descubrir las fuerzas opositoras. La solución de dificultades de origen extra comunal (por más pequeñas que sean) les permite descubrir el potencial de eficacia de la acción conjunta y el valor de

la solidaridad, ecanismo clave para contribuír a superar la dificultad señalada en 1.11.

Experiencia de manejo de instituciones sociales

Los programas de desarrollo comunal requieren organismos de base en la propia comunidad. Las Juntas, comisiones, equipos o como se llamen se Desarrollo Comunal, Acción Comunal, etc., están destinados a convertirse en experiencias concretas de manejo de instituciones sociales; y son una base sobre la cual constituír organismos representativos de los campesinos, a condición de que en vez de cerrarse en solidaridades locales se basen en un análisis de la sociedad global y preparen a sus miembros para acciones conjuntas de mayor alcance.

Creación de instituciones sociales

Estos organismos, si bien, adquieren un alto valor educativo, tienen de por sí una validéz práctica pues son ya instituciones que sumadas pueden adquirir tanto peso como los propios partidos políticos y convertirse en canal para la presión campesina sobre los centros de poder. (1.11.g)

Creación de instituciones económicas

La formación de cooperativas o empresas comunitarias de producción puede llegar a adquirir un valor equivalente en lo económico el que hemos señalado refiriéndonos a las instituciones sociales, contrarrestando los fenómenos señalados en 1.11.d.

Introducción de nuevos modelos institucionales

El mayor valor de estas instituciones económicas y sociales en su carácter de comunitarias. La experiencia para cualquier miembro de participar en la dirección de la institución en una condición importante para que descubran la significación de los puntos 1.11. a, b y c. Probablemente es la carencia de experiencias de participación lo que frena la concientización sobre este punto en nuestras sociedades (no solamente en el campo). La sumisión de todos los individuos de una nación al conjunto de las instituciones que tienen todas el mismo modelo de relaciones propietario-trabajador. Es el freno mayor para que las poblaciones conciban nuevos modelos institucionales con participación. La propiedad privada

podría no ser el problema mayor de las instituciones; pero la exclusivización del propietario en el poder, en todo caso, sí lo es porque en los hechos introduce un modelo de relaciones delimitando un rol de dominado al trabajador. Una población sometida a este modelo legal (y por lo tanto universal) de instituciones sólo podrá concebir otro si lo vive. Y el Desarrollo Comunal está destinado por su propia naturaleza comunal a producir este otro tipo de instituciones.

En esto último está la tipificación del Desarrollo Comunal como proceso de educación de adultos para el cambio social.

La educación de niños indudablemente establece una relación de superioridad del maestro sobre el alumno. A pesar de que las metodologías activas tienden a hacer al niño responsable de su propia educación.

El niño al ingresar ya encuentra un modelo institucional definido y un maestro escogido por otros. El Desarrollo Comunal, en cambio, entrega a los adultos la responsabilidad de definir y organizar sus instituciones.

A partir del momento en que la Comunidad crea sus propias instituciones y aprende a manejarlas, el programa de Desarrollo Comunal debe darse por terminado. Los campesinos requerirán en todo caso de asistencia técnica; pero ésta deberá ser obtenida por ellos mismos mediante la contratación de profesionales a su servicio (no siguiendo sometidos a las directivas de un programa concebido por otros para ellos).

Para las acciones de fuerza que decidan realizar las instituciones campesinas, la presencia de un promotor o de un programa de Desarrollo Comunal "políticamente neutros" resultaría inconveniente. Más conveniente resultará el establecimiento de acuerdos o contratos directos con los partidos políticos o con los organismos estatales tal como lo hacen actualmente las otras instituciones sociales y económicas.

PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL

PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL

Enrique Vigués Roig
Especialista en Planificación

PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL

Introducción

La metodología de planificación de la Reforma Agraria que se expone en este estudio, trata en primer lugar de la definición de los objetivos generales de la Reforma Agraria y de los instrumentos para su realización. Esta definición se busca precisamente en la Ley de Reforma Agraria. En efecto la Reforma Agraria es una decisión política que se concretiza en una Ley. La Ley es el documento autorizado y la interpretación auténtica de lo que el poder político desea realizar con la Reforma Agraria y de los medios que quiere utilizar y de la forma cómo quiere realizar la Reforma Agraria.

Del análisis a fondo de la Ley y sus reglamentos se puede llegar a la determinación de lo que supone en términos reales la realización de la Reforma Agraria. Prosiguiendo en el análisis se pueden vislumbrar las posibles consecuencias secundarias de la aplicación de la Reforma Agraria y finalmente se pueden precisar las restricciones externas que pueden afectar la realización de la Reforma Agraria.

Después de este análisis de la Ley se pasa a la revisión y cómputo de los recursos de que se dispone para realizar lo que la Ley de Reforma Agraria postula. De la confrontación de lo que se quiere realizar y de los recursos existentes dentro de las coordenadas de tiempo y lugar, se determina lo que es posible hacer, lo cual, el planificador presentará bajo diversas alternativas. Una vez la autoridad competente haya elegido entre las alternativas, se pasa a diseñar la estrategia y plan concreto de acción y su programación.

Habiendo asentado desde el principio los objetivos generales de la Reforma Agraria, éstos servirán de norte para la planificación y también, a su vez, de medida se-

gura del éxito o fracaso de toda la labor de Reforma Agraria realizada, y no sólo en términos cuantitativos sino muy especialmente en términos cualitativos.

El presente método consta de doce pasos.

I. DETERMINACION Y ANALISIS DE LOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DETERMINADOS POR LA LEY

En toda planificación se debe empezar aprendiendo QUE SE PRETENDE, cuáles son los OBJETIVOS que se intentan alcanzar. En el caso que nos ocupa debemos aprender QUE TIPO CONCRETO de Reforma Agraria tenemos que planificar.

Ningún otro documento nos puede indicar con mayor precisión los objetivos y los instrumentos de la Reforma Agraria; estos últimos por lo menos en sus líneas esenciales que la Ley de Reforma Agraria. Si no existe todavía una Ley de Reforma Agraria, habrá que buscar los objetivos e instrumentos en las declaraciones escritas y autorizadas de los promotores de la Reforma Agraria.

Este primer paso tiene dos fases:

A) Establecimiento de:

a) los objetivos de la Reforma Agraria

b) la jerarquía entre estos objetivos para determinar los objetivos últimos y los objetivos intermedios o subordinados

c) los instrumentos para conseguir los objetivos

B) Terminada la primera fase A) el análisis se dirige a detectar:

a) posibles conflictos entre objetivos

b) la aptitud de los instrumentos que se proponen

c) los instrumentos que faltan

Metodología

En alguna parte de la Ley (generalmente en los principios básicos o en los considerandos) se justifica la medida adoptada con la Reforma Agraria y se dice lo que se

pretende (objetivos) y en las diferentes partes de la Ley (Títulos y Artículos) se especifica con qué mecanismos (instrumentos) se pretenden conseguir los objetivos.

A continuación se presenta como ejemplo la Ley de Reforma Agraria del Perú, Ley 17716. En esta Ley los objetivos y el enunciado de los instrumentos se encuentran en los artículos 1 y 3 del Título I. Principios Básicos. En el artículo 1 están los objetivos y en el 3 se indican los instrumentos o medios.

El texto es el siguiente:

LEY DE REFORMA AGRARIA DEL PERU

TEXTO UNICO CONCORDADO DEL DECRETO
LEY 17716, AMPLIATORIAS Y CONEXAS

TITULO I

PRINCIPIOS BASICOS

Artículo 1° - La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país; destinado a sustituir los regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que contribuya al desarrollo social y económico de la Nación, mediante la creación de un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y la productividad del sector agropecuario, elevando y asegurando los ingresos de los campesinos para que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

Artículo 3° - En armonía con las finalidades señaladas la legislación de la Reforma Agraria debe:

a. Regular el derecho de propiedad de la tierra para que se use en armonía con el interés social y señalar las limitaciones a que está sujeta la propiedad rural;

b. Difundir y consolidar la pequeña y la mediana propiedad explotada directamente por sus dueños;

c. Garantizar la integridad del derecho comunal de propiedad de las comunidades campesinas sobre sus tierras, y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población;

d. Fomentar la organización cooperativa y normal los sistemas comunitarios de explotación de la tierra;

e. Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales;

f. Regular los contratos agrarios y eliminar las formas indirectas de explotación a fin de que la tierra sea de quien la trabaja;

g. Normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las labores agrícolas y abolir toda relación que, de hecho o derecho, vincule la concesión del uso de la tierra a la prestación de servicios personales;

h. Promover el desarrollo agrícola y ganadero con la finalidad de aumentar la producción, la productividad y asegurar su comercialización; y lograr una justa distribución de la renta en el sector agropecuario;

i. Regular el crédito rural para ponerlo al alcance del hombre del campo; y

j. Establecer el seguro agropecuario para cubrir los riesgos de sequía, heladas y otras calamidades.

El contenido de este texto se puede esquematizar en la forma presentada en el cuadro adjunto.

El cuadro se completa añadiendo a continuación de los enunciados de los instrumentos, los títulos o artículos del texto legal que especifican los instrumentos. Muchas veces una mayor especificación deberá buscarse en los Reglamentos de la Ley, ya que la Ley no entra generalmente en las últimas especificaciones.

Con este material ante los ojos es más fácil realizar la segunda fase encaminada a detectar posibles conflictos entre objetivos; la aptitud de los instrumentos que se proponen y los instrumentos que faltan. Es un ejercicio no fácil, que exige concentración, lógica y objetividad científica. No se trata de una crítica de la Ley sino del análisis concienzudo de un aparato que se desea que funcione y que funcione bien.

El planificador anotará todo lo que le parezca puede en algún momento crear conflicto y derrotar los objetivos; procurará hacer las disquisiciones necesarias afinando lo más posible sus interpretaciones, estableciendo las condiciones bajo las cuales un instrumento, por ejemplo, no va a ser apto o inclusive va a convertirse en obstáculo.

LEY REFORMA AGRARIA (17716) PERU

CONTRIBUIR AL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO DE LA NACION

(1) Transformación de la estructura agraria del país. (sustitución latifundio y minifundio)

- Regular el derecho de propiedad de la tierra.
- Señalar las limitaciones a que está sujeta la propiedad rural.
- Difundir y consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente.
- Garantizar la integridad del derecho comunal de propiedad, y adjudicarles las extensiones que requieran para cubrir las necesidades de su población.

(2) Creación de un ordenamiento agrario que:

a) garantice la justicia social en el campo.

- Regular los contratos agrarios y eliminar las formas indirectas de explotación.
- Normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social.

b) aumente la producción y la productividad del sector agropecuario.

- Fomentar la organización cooperativa y normar los sistemas comunitarios de explotación de la tierra.
- Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales.

c) eleve y asegure los ingresos de los campesinos.

- Regular el crédito rural para ponerlo al alcance del hombre del campo.
- Promover el desarrollo agropecuario con la finalidad de aumentar la producción y productividad.
- Y asegurar su comercialización
- Y lograr una justa distribución de la renta en el sector.
- Establecer el seguro agropecuario para cubrir los riesgos de sequía, heladas y otras calamidades.

El planificador debe tener la posibilidad de dialogar con el Ejecutivo e inclusive con el Legislativo para exponerles el resultado de su análisis si en él detecta fallas que inevitablemente comprometerán el resultado de la Reforma Agraria.

Con este diálogo algo se podrá conseguir siempre, supuesta la competencia profesional del planificador y la confianza y buena voluntad por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero lo más probable es que no se pueda cambiar a corto plazo el contenido de la Ley. En este caso el planificador deberá tratar de programar la Reforma Agraria, tomando como restricciones las partes defectuosas de la Ley.

II. DETERMINACION DE LO QUE SUPONE EN TERMINOS REALES LA REFORMA AGRARIA CONTEMPLADA EN LA LEY, DE LAS CONSECUENCIAS SECUNDARIAS DE SU APLICACION Y DE LAS RESTRICCIONES EXTERNAS QUE PUEDEN AFECTAR LA REFORMA AGRARIA

En este punto se tratan tres diferentes temas, todos muy amplios e importantes. A no ser que el país disponga de muy buenos datos catastrales y registros de la propiedad al día, no se van a conseguir en este punto datos exactos sino sólo aproximaciones; las cuales, no obstante, son de gran valor para la planificación y sin ellas sería imposible pensar en una programación en serio.

Tema 1 Qué supone en términos reales la Reforma Agraria.

a) Teniendo en cuenta por un lado los datos del registro de la propiedad y del catastro y por otro las causales de expropiación, puede llegarse a una cifra aproximada de hectáreas expropiables con la determinación de la ubicación (v. gr. por Departamento o Provincia), y la calidad de tierra (por lo menos distinguiendo entre secano y regadío, tierra agrícola y tierra de pastos naturales).
Si no existe ni catastro ni registro de la propiedad utilizable, se pueden conseguir los datos obligando a todos los propietarios de tierras a hacer una declaración jurada, proporcionándoles el formato de la misma. En la declaración

deben indicar por lo menos el n° de hectáreas de su finca distribuidas por calidad y condición de la tierra, y los datos relacionados con las causales de expropiación y además los datos de ganado, maquinaria e instalaciones y todo lo demás que pueda ser objeto de expropiación o compra. Para asegurar la exactitud se puede indicar que cualquier falseamiento será castigado con multas o expropiaciones adicionales. Ayuda mucho poder disponer de fotografía aérea. Normalmente la declaración jurada nos da un dato mucho más exacto que los registros de propiedad y los catastros, a no ser que estos sean muy perfectos, caso poco probable en América Latina. La dificultad está en la recolección y tabulación de las declaraciones juradas realizada de una vez en todo el territorio nacional. Se requiere de una infraestructura organizativa buena en el campo, sea ésta del Ministerio de Agricultura o de los Municipios y del Ministerio del Interior o de Seguridad, u otra institución del Gobierno.

b) Con el dato aproximado de hectáreas expropiables, instalaciones, edificios, máquinas e implementos y ganado y con las determinaciones legales sobre valoración de tierras y del ganado, edificios, máquinas e implementos, y sobre la modalidad de pago establecida, se puede llegar a una cifra global aproximada del costo de expropiación en cuanto al valor de lo expropiable. Este es un dato muy importante para poder determinar después las cantidades de dinero necesarias para realizar la primera fase de la Reforma Agraria bajo diferentes hipótesis de mayor o menor tiempo de realización. Por ejemplo cuánto dinero se necesitaría para realizar la primera fase de la Reforma Agraria en 5 años o en 10 años. El tiempo de realización depende del período legal establecido para cada proceso de expropiación, del dinero disponible para compras de tierra, edificios, ganado, etc. y de los recursos de personal que se requieren para realizar el proceso de expropiación. En este punto sólo se pueden establecer tiempos en base de diversas hipótesis de disponibilidad de dinero y personal.

c) Teniendo en cuenta el dato del número aproximado de hectáreas expropiables y de su capacidad de uso, se puede establecer el número de campesinos a quienes se podría dotar de tierras bajo diferentes hipótesis de tamaño de la parcela y forma de explotación, (básicamente explotación individual y explotación colectiva y las correspondientes combinaciones).

Comparando este número con el dato censal de campesinos sin tierras, se podría apreciar en qué medida la Reforma Agraria puede prometer tierra a todos. Este dato será además muy importante para el próximo tema 2°.

d) Considerando el n° de campesinos a quienes se podrá dotar de tierras bajo diferentes hipótesis como se expuso en c) y las exigencias legales para la adjudicación se puede determinar el costo y tiempo de esta segunda fase de la Reforma Agraria. Especialmente se deben observar con atención las exigencias de transformación y mejoramiento necesarias de la tierra que se va a adjudicar, los requisitos para que el campesino pueda recibir útilmente la tierra y en consecuencia los esfuerzos necesarios de capacitación y entrenamiento que deben realizarse; esfuerzo tanto mayor cuanto más ajena sea la forma de adjudicación y el tipo de empresa que pretende crearse, a los hábitos y mentalidad del campesino.

e) Teniendo en cuenta el n° de parcelas o unidades de explotación que aproximadamente podrán crearse, su ubicación en el territorio nacional, las condiciones de atraso del campesino, las técnicas que deberán introducirse y los cultivos que deberán fomentarse, se puede vislumbrar el trabajo de asistencia técnica y financiera necesaria en la tercera fase de la Reforma Agraria, o fase de consolidación.

Este trabajo debe poderse traducir en términos de número de extensionistas, centros de experimentación e investigación, montos de crédito, agentes de crédito, cooperativistas, trabajadores sociales etc. y también debe poderse

estimar el trabajo necesario para estructurar y operar un sistema eficiente de mercadeo de productos y de insumos y el costo aproximado hasta que el sistema pueda autofinanciarse.

Normalmente la magnitud de este esfuerzo traducido en dinero y personal será tan grande que difícilmente podrá realizarlo ningún país tanto menos cuanto más rápido sea el proceso de expropiación y adjudicación. Este hecho obliga al planificador a pensar en estrategias apropiadas para el mejor uso de los recursos escasos, como veremos en el punto 5° y 6°, y a cautelar a las autoridades para que adapten sus políticas a esta realidad, sea procediendo a un ritmo menor, sea proveyendo sólo de lo más esencial a los campesinos, sea procurando establecer un sistema de ayuda mutua y autoselección entre los campesinos, cosa muy recomendable tanto del punto de vista del ahorro de recursos del Estado, como del punto de vista más importante del efecto formativo para el campesino.

Tema 2 Consecuencias secundarias de la aplicación de la Reforma Agraria.

a) La primera consecuencia posible de la aplicación de la Reforma Agraria que el planificador tiene que tener en cuenta, es que un número de campesinos no podrá recibir tierras, sea por no reunir los requisitos de la Ley, sea por no haber ya tierra disponible.

El planificador deberá ver la forma de colocar el mayor número posible de campesinos, lo cual afectará el tamaño y sobre todo la forma de explotación, pero no puede sobrepasar el límite que impida mantener un mínimo de eficiencia o que impida en épocas posteriores reajustes de acuerdo con las aspiraciones de los campesinos de conseguir un nivel de vida superior.

Este problema sólo tiene solución a la larga creando otros puestos de trabajo en el sector rural o fuera de él ya que la capacidad de absorción útil de mano de obra en los trabajos agropecuarios es limitada, como en cualquier otra

actividad. Una planificación reducida exclusivamente a la Reforma Agraria no podrá solucionar el problema del excedente de mano de obra, en cierto sentido lo puede agudizar con referencia a las personas que no van a recibir tierras, y a quienes les será difícil encontrar trabajo en la nueva estructura agraria. Pero una planificación que abarque todo el sector rural, puede más fácilmente buscar soluciones al problema mediante el establecimiento de otras actividades complementarias de la agricultura.

b) La segunda consecuencia posible de la aplicación de la Reforma Agraria, que debe considerarse cuidadosamente, es la alteración en el aprovisionamiento de la población urbana. En primer lugar los nuevos propietarios fácilmente tenderán a autoconsumir más. Es posible también que modifiquen el plan de cultivos, sea cambiándolo totalmente, sea dedicando una parte importante a cultivos de consumo familiar, lo cual alterará la oferta. Finalmente al cambiar la estructura de la propiedad puede suceder que desaparezcan o se alteren los canales antiguos de comercialización, lo cual induzca todavía más al nuevo propietario a la producción para el autoabastecimiento.

c) Si el Estado decide dar una vigorosa asistencia técnica y crediticia a los beneficiarios de la Reforma Agraria con prioridad a los demás agricultores, seguramente la asistencia a estos últimos quedará muy reducida lo cual puede afectar seriamente la economía de estos agricultores y el aprovisionamiento del mercado puesto que entre ellos están un buen número de los que actualmente producen para el mercado. El planificador tiene que procurar un justo equilibrio para evitar los efectos negativos en los agricultores y en el mercado, presentando estrategias que permitan atender a los beneficiarios de la Reforma Agraria sin abandonar, especialmente en materia de crédito, a los agricultores propietarios de tierras no afectadas por la Reforma Agraria y que estén produciendo para el mercado.

d) Una consecuencia de gran alcance de la aplicación de la Reforma Agraria es el efecto del cambio de distribución de la renta agraria tanto en la economía regional como en la economía nacional.

El efecto multiplicador en la región puede ser muy notable ya que la renta agraria, concentrada antes en las manos de unos pocos propietarios, se gastaba en gran parte fuera de la región, ahora, al estar más distribuida entre los campesinos, probablemente se gastará en mayor proporción en la región, lo que puede dar un impulso notable al comercio.

En la economía nacional el efecto se dejará sentir en proporción a la renta agraria que antes salía al exterior o se gastaba en productos importados y ahora se gaste en productos nacionales o se reinvierta en el país.

Tema 3 Restricciones externas que pueden afectar a la Reforma Agraria y a sus consecuencias.

a) Las políticas agrarias de muchos de los países van dirigidas a proteger al consumidor, procurando evitar el incremento del costo de vida en las ciudades. Siendo los alimentos en su conjunto necesarios para la vida y constituyendo un porcentaje alto del gasto de la familia de ingresos bajos, es natural que los Gobiernos procuren que los precios de los alimentos esenciales se mantengan bajos. Existe además una razón política que refuerza esta tendencia ya que la base del poder político reside mayormente en las ciudades.

Si la política de precios bajos de los alimentos es llevada de tal forma que perjudique al agricultor y esta política se sigue manteniendo aún después de la Reforma Agraria, el efecto económico en los beneficiarios puede ser severamente negativo, especialmente en la fase de consolidación de la nueva estructura, fase en la que normalmente la agricultura no será muy eficiente y además se verá sobrecargada por los pagos de intereses de los créditos y tal vez por el pago de cuotas por la tierra recibida o por lo menos por los edificios, implementos y ganado.

Debería procurarse que la política proteccionista del consumidor se basara en sistemas de subsidios al agricultor para compensarle de los precios bajos de los productos.

b) La producción agropecuaria no se incrementa sin la aplicación adecuada de ciertos insumos agrarios, pero si el precio de estos insumos es alto con relación a los incrementos de producción multiplicados por el precio del producto, el agricultor no los puede usar. Si el Estado no adopta una política de abaratamiento de estos insumos puede poner en situación difícil a los beneficiarios de la Reforma Agraria y aún al abastecimiento nacional.

c) Lo mismo que se dice de los insumos vale, y de una manera particular, con respecto al crédito. Si los beneficiarios de la Reforma Agraria no pueden contar con un crédito oportuno, es decir entregado en el momento que se necesita, y a bajo interés, se verán obligados a una agricultura de subsistencia, la única que sus escasos recursos les permite.

d) Las limitaciones a las que puede someterse el presupuesto del Sector Público Agrario, pueden ahogar a la Reforma Agraria, al menos en la fase de consolidación. Es importante que se calcule con la mayor aproximación los montos que el Sector Público Agrario necesitará año a año para llevar a término la Reforma Agraria y comprometer al Ejecutivo y Legislativo a mantener el presupuesto en el nivel requerido.

e) La Reforma Agraria para que tenga éxito debe ser <u>integral</u>, es decir que no se limite a la fase de expropiación y adjudicación, sino que pase a la fase de consolidación para que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad. Además la Reforma Agraria debe estar <u>integrada</u> en los planes de desarrollo del país.

Tanto para la integralidad como para la integración, hace falta la intervención de múltiples dependencias del Estado además del Instituto de Reforma Agraria y del Ministerio de Agricultura. Si no existe un sistema de coordinación institucionalizado, no será posible realizar este tipo de Reforma Agraria y la acción fragmentada realizada por una Institución y no seguida a tiempo por la Institución complementaria, puede comprometer aún lo realizado.

El planificador debe poner sumo cuidado en que los directores de la Reforma Agraria se den cuenta de la necesidad e importancia de preparar la programación de la Reforma Agraria conjuntamente con todas las instituciones que deberán intervenir y de establecer desde el principio los mecanismos de coordinación.

III. EVALUACION DE LOS RECURSOS CON QUE SE CUENTA PARA REALIZAR LA REFORMA AGRARIA

En los puntos I, II se ha llegado a establecer lo que se pretende con la Reforma Agraria. Ahora debe ponerse en claro con qué medios se cuenta para realizar lo que se pretende.

a) Recursos legales. Se trata de los instrumentos legales que establecen la Ley de Reforma Agraria y otras Leyes pertinentes. Estos instrumentos se han visto en parte en el análisis de la Ley realizado en el punto I. Conviene afinar más aquel análisis para poder apreciar el valor instrumental en función de medio para realizar la Reforma Agraria, por ejemplo el proceso legal de expropiación, requisitos, tiempo, apelaciones, etc. La existencia o no de un tribunal agrario para conocer con exclusividad los litigios derivados de la aplicación de la Reforma Agraria, etc.

b) Recursos institucionales. Las instituciones que tendrán a su cargo la realización de la Reforma Agraria en sus diferentes aspectos. En primer lugar el Instituto de Reforma Agraria, con sus atribuciones, presupuesto, número y calidad del personal, etc. Los diferentes organismos del Ministerio de Agricultura, con sus respectivos presupues-

tos, y personal, el Banco Agropecuario Estatal con su personal y recursos. La Institución Nacional de Planificación, los diferentes ministerios, los organismos de coordinación, etc.

Es importante no detenerse en lo extrínseco y cuantitativo de las instituciones, deben conocerse por dentro y en sus aspectos cualitativos para poder juzgar del valor de medio que ellas tendrán en la realización de la Reforma Agraria.

c) Recursos financieros para realizar las compras de tierras, instalaciones, ganado etc., para conceder créditos a los beneficiarios de la Reforma Agraria y en general para suplementar los presupuestos de las diferentes instituciones que van a realizar la Reforma Agraria. Conviene saber no sólo la cifra global sino también las cifras anuales concretas. La forma con que los medios financieros se pondrán a disposición de la Reforma Agraria para detectar posibles rigideces en los desembolsos y en el uso del dinero.

IV. POSIBILIDADES DE AMPLIAR LOS RECURSOS DISPONIBLES AHORA

El punto III nos puede presentar un panorama poco halagüeño. Antes de sentarnos en la sombra del pesimismo, debemos ensayar las posibilidades de incrementar los recursos.

Parte de la ampliación dependerá de la voluntad del Ejecutivo y Legislativo, pero otra parte muy importante dependerá de la organización y estrategia en el uso de los recursos existentes para conseguir el mayor rendimiento y aún su multiplicación. Por ejemplo, con el entrenamiento intensivo de personal. La asociación de los campesinos en la realización de ciertos trabajos. La reducción de gastos, mejorando la administración, aplicando técnicas de programación, tales como la programación lineal, camino crítico y PERT, etc.

El punto clave está en el personal. Personal de alta calidad sabrá realizar con pocos recursos mucho más que personal mediocre con todos los recursos a su disposición. Por esto sería una estrategia razonable dedicar todo el esfuerzo al principio, al reclutamiento y preparación del personal que va a intervenir en el proceso de la Reforma Agraria.

V. Agotados todos los medios para incrementar los recursos se deben comparar los recursos existentes y posibles con los requerimientos para realizar lo que se pretende (objetivo de los puntos I, II)

Lo normal será que la realización de lo que se pretende supere los recursos disponibles. Es conveniente darse cuenta pronto de la falta de proporción para poder preparar programas realísticos. Lamentablemente las exigencias políticas pocas veces permiten proposiciones realísticas y menos en materia de Reforma Agraria. Esta dificultad deberá superarse o la planificación en nuestros países estará siempre condenada al fracaso.

VI. Con la comparación realizada en el punto V el planificador debe poder preparar las líneas generales de diferentes estrategias para realizar la Reforma Agraria. Estas alternativas tienen que estar fundamentadas en datos objetivos y presentadas en orden de prioridad bajo diferentes criterios, por ejemplo, económico, social, etc. y combinación de criterios. Lo importante es dar al Poder Ejecutivo una visión objetiva de lo que se puede hacer y de los resultados que se pueden esperar tanto de elegir diferentes metas como de combinar los recursos en varias formas.

En el punto IX donde se establece la estrategia y plan concreto se entra en mayor detalle en el proceso de selección de prioridades y asignación de recursos para proyectos concretos. En esta fase las estrategias se mantienen en el orden global

de la realización de la Reforma Agraria a nivel nacional, en el que se determinan por ejemplo, el ritmo general de expropiación y adjudicación a nivel nacional bajo diferentes hipótesis de localización y modalidad de adjudicación.

VII. Discutidas con las autoridades competentes las diferentes alternativas y aprobada una alternativa en concreto, ya se puede preparar el plan general de acción.

Este plan debe contener básicamente los siguientes puntos:

a) En la dimensión geográfica, determinar Zona ó Zonas prioritarias.

b) En cuanto a expropiación: determinar qué tipo de propiedades se expropiarán primero, o si se va a la expropiación de todas las propiedades expropiables por Ley en un área determinada.

c) En cuanto al ritmo de expropiación, determinar metas anuales aproximadas y lo que la realización de estas metas supone.

d) En cuanto a la adjudicación: determinar las modalidades de adjudicación e indicar las medidas que deben tomarse para preparar la adjudicación de acuerdo con la modalidad o modalidades determinadas.

e) Determinar las medidas complementarias necesarias, tanto las que pueda tomar el Instituto de la Reforma Agraria como las que toca al Ministerio de Agricultura u a otros ministerios y organismos del Estado.

f) Definir el tipo de organización que debe crearse o adaptarse para realizar las acciones de Reforma Agraria tanto las directas como las complementarias.

VIII. El plan del punto anterior representa un esquema provisional. Antes de darlo por definitivo y entrar en la programación concreta, es muy conveniente realizar algunos ensayos y planes piloto. Sin esta experiencia se corre el riesgo de que todo el plan fracase por haber estimado equivocadamente o ignorado algunas variables. Específicamente conviene poner a prueba la capacidad del personal de la Reforma Agraria,

experimentar las diferentes reacciones sicológicas de los propietarios expropiados y de los campesinos adjudicatarios; medir la capacidad técnica y organizativa de los campesinos; detectar las resistencias políticas, etc.

Esta experiencia indicará al planificador las modificaciones que debe realizar en el plan y sobre todo las medidas que deben tomarse antes de lanzar el plan para prevenir situaciones que podrían bloquear el proceso de la Reforma Agraria.

IX. ESTRATEGIA Y PLAN CONCRETO DE REALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA

Establecido el plan general y rectificado, si es necesario, por las experiencias de que se habló en el punto anterior se procede a la formulación de la estrategia y plan concreto de realización de la Reforma Agraria en proyectos específicos dentro del plan general. La estrategia que se propone para esta fase, es la de establecer una programación que proceda de abajo hacia arriba, contraria a la tendencia de programar desde arriba imponiendo el programa específico a los de abajo.

El sentido de esta estrategia es el siguiente:

En la primera fase de la programación la información básica viene suministrada por las unidades ejecutivas, convenientemente establecidas en las áreas o zonas prioritarias, o en todo el territorio rural nacional. El personal directivo y el personal subordinado de la Zona, junto con los campesinos del lugar, preparan la información básica. Las personas que están en contacto más inmediato con la realidad se supone que son las que pueden proporcionar la mejor información cualificada, y las que pueden proponer lo que parece más conveniente para conseguir los objetivos de la Reforma Agraria en el marco concreto de la realidad en la que viven.

Esta asociación del personal del campo y de los campesinos a la programación tiene también una función educativa, ya que al responsabilizar al personal y a los

campesinos se les forma para mejor desempeñar sus funciones. Además esta asociación permite utilizar valores y talentos que de otra manera se perderían en la pasividad de quienes sólo serían ejecutores de órdenes.

La segunda fase de ordenamiento a nivel nacional de las prioridades presentadas por las unidades ejecutoras se realiza en una Oficina Nacional de Planificación de la Reforma Agraria en base de los criterios que da la Ley y el plan general establecido (punto VII, VIII).

El proceso pues de la programación que se propone, podría graficarse en forma de una pirámide (véase Gráfico 1), en cuyo interior se encuentra a mano izquierda una flecha que sube de la base al nivel de la Oficina de Programación Nacional y constituye la primera fase del proceso de programación. (1) Es la fase informativa y la primera propuesta de prioridades.

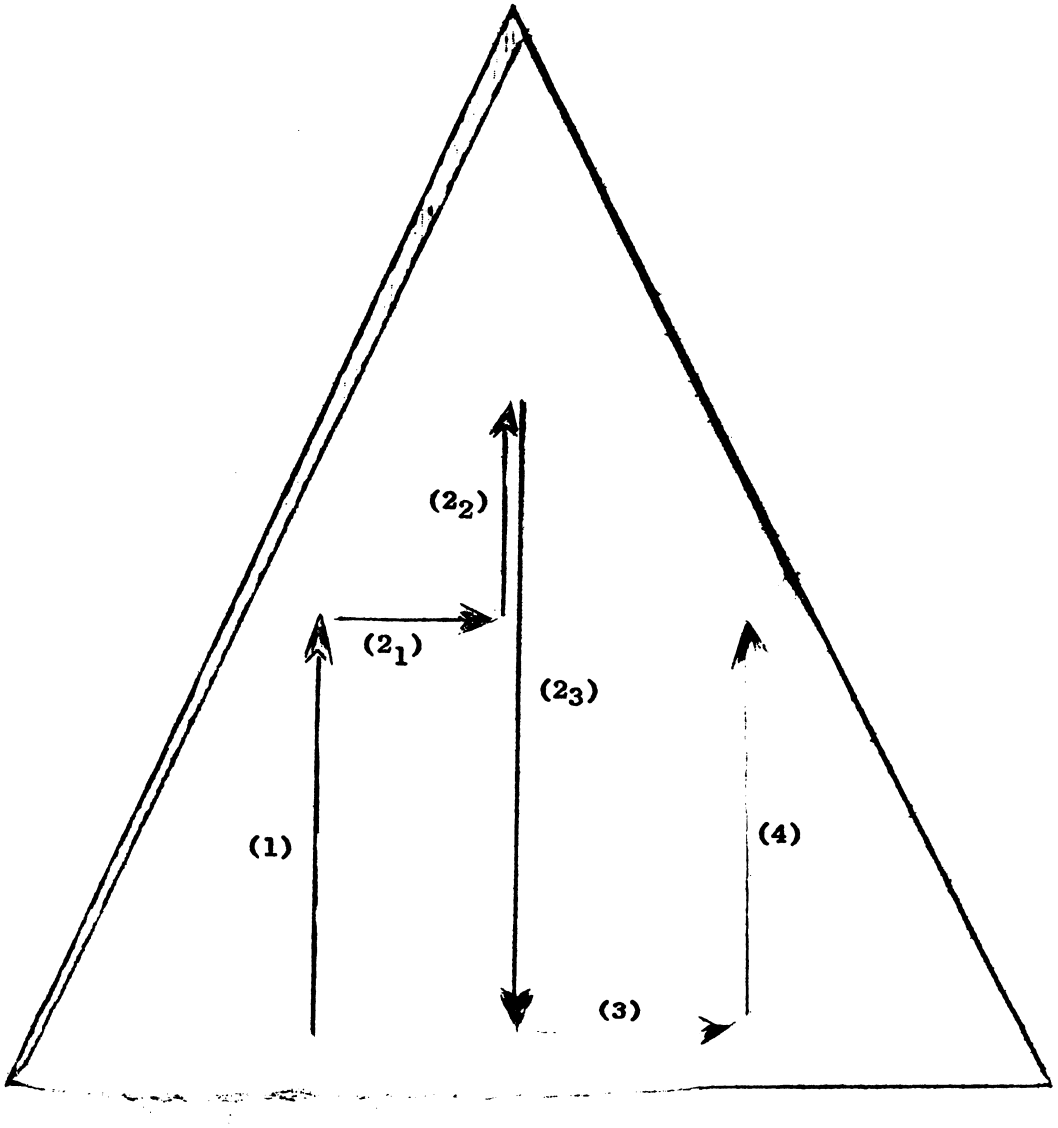
Otra flecha paralela a la base y colocada a la altura intermedia (posición que representa la Oficina de Programación Nacional), indica el primer punto de la segunda fase que consiste en el ordenamiento y primera selección de prioridades. (2_1) El segundo punto de esta segunda fase se representa por una flecha que forma ángulo recto con la horizontal del primer punto, e indica la elevación de las prioridades, ordenadas por la Oficina de Programación, a la Dirección General. (2_2) El Tercer punto de esta segunda fase se representa por medio de la flecha que de la cumbre baja a la base de la pirámide, indicando la decisión tomada por la Dirección General en la asignación de prioridades y recursos. (2_3)

La tercera fase se representa por la flecha en la base de la pirámide y paralela a ella. En esta fase cada unidad ejecutora programa las acciones concretas necesarias para la consecución de las prioridades que han sido aprobadas. (3)

La cuarta fase es de control y evaluación y se representa con la flecha a la

GRAFICO 1

FASES DEL PROCESO DE LA PROGRAMACION



2. Determinación de las acciones que serían más eficaces para atender a las necesidades del No. 1.

Atender a las necesidades constituye el objetivo de las acciones de Reforma Agraria en la zona del Centro de Reforma Agraria. En este segundo punto se trata de indicar los medios (acciones) más adecuados para alcanzar el objetivo.

Es posible que se ofrezcan diferentes medios, o acciones para obtener el objetivo. Se pueden enumerar todos los medios pero indicando la ventaja o inconveniente de su aplicación y el probable grado de eficacia de cada uno.

3. Enumeración de los recursos necesarios para poder emprender las acciones del No. 2, y el tiempo aproximado que se empleará cada recurso. Por ejemplo, dos meses seguidos a todo tiempo, o una semana cada mes durante un número de meses, etc.

4. Enumeración de los recursos disponibles en el Centro de Reforma Agraria y sus unidades básicas.

a) Enumeración de todos los recursos disponibles

b) Enumeración de los recursos disponibles que se aplicarían de conformidad con el No. 3.

5. En el caso de que no pudieran conseguir recursos adicionales a los que tiene ya el Centro de Reforma Agraria, determinar, de conformidad con el No. 4, es decir, de conformidad con los recursos disponibles, qué necesidades podrían atenderse.

Con la ayuda de esta información, en los Programas que tengan Centros de Reforma Agraria, o sin ella en los Programas que no tengan Centros de Reforma Agraria, el Programa elevará a la Oficina de Programación Nacional la siguiente información:

INFORMACION PARA LA PROGRAMACION A NIVEL DE PROGRAMA

1. Cuáles parecen ser en la actualidad las necesidades específicas más importan-

tes en la Zona, Región o Area, dentro del marco de la Reforma Agraria? Enumerar estas necesidades con todo detalle y en orden de prioridad. Especificar las razones y los criterios (v. gr. sociales, económicos, políticos, etc.) que se han seguido para determinar tanto las necesidades como el orden de prioridad.

2. Cuáles parecen ser los medios (acciones concretas) más eficaces para atender a las necesidades del Punto 1? Los medios pueden ser múltiples; se deben enumerar los que parecen más conducentes y factibles, indicando en cada uno las ventajas e inconvenientes y finalmente señalando la alternativa que parece mejor y la cual, según las razones aducidas, se cree debería escogerse.

3. Cuáles son los recursos necesarios para poder emprender las acciones del No. 2, en la alternativa mejor y en la alternativa inmediatamente anterior? Los recursos deben describirse con el mayor detalle posible; (personas y sus cualificaciones, dividiéndolas en técnicos, administrativos, etc., recursos económicos y financieros. Equipo e implementos, otros recursos).

4. Cuáles son los recursos de que se dispone?:
   a) Enumeración cualificada y completa de todos los recursos.
   b) De esos recursos cuáles se aplicarían y por cuanto tiempo, de conformidad con el No. 3.

5. Si sólo se pudiera disponer de los recursos actuales del programa (No. 4). Qué necesidades del No. 1, podrían atenderse el año próximo?

Es posible que la primera vez que los Centros de Reforma Agraria y los Programas contesten a los cuestionarios presentados, la información contenga errores de interpretación, generalizaciones y superficialidades y que sea necesario devolverlos para que los redacten de nuevo. Por esta razón, se debe requerir de los Programas la in-

formación con bastante anticipación de la fecha en que se quiere elaborar el plan de conjunto.

La información que se pide, especialmente en el primer punto, sirve de base para una programación a largo plazo, ciertamente a un plazo mayor de un año, pero la intención inmediata es la de poder preparar, con la información recogida, el programa anual y su consiguiente presupuesto, que, en lo posible, debe enmarcarse en un plan a largo plazo.

Al recibirse las respuestas de los programas en la Oficina de Programación Nacional, se procederá a su análisis por los siguientes pasos:

1. Intentar sacar en limpio: a) Cuáles son las necesidades?, b) Cuál es el orden prioritario?, c) Cuáles son las razones?, tanto las que justifican la calificación de necesidades más importantes, como las que justifican el orden prioritario entre estas necesidades.

2. Analizar el valor de las razones aducidas para ver si justifican tanto la calificación de necesidades más importantes como su orden prioritario.

3. Sacar en limpio cuáles son los medios que se proponen para atender a las necesidades y las razones que se aducen para utilizar estos medios.

4. Analizar la eficacia de los medios propuestos y el valor de las razones aducidas para utilizar estos medios.

5. Analizar si faltan algunos medios necesarios para conseguir los objetivos.

Este análisis constituye un paso absolutamente necesario para poder entrar en la fase selectiva de prioridades a nivel nacional y para la asignación de recursos.

II. SEGUNDA FASE

FASE SELECTIVA DE PRIORIDADES A NIVEL NACIONAL Y ASIGNACION DE RECURSOS

a) Selección de Prioridades

La información de los programas proporciona, idealmente, la base sobre la cual se pueden seleccionar las prioridades a nivel nacional. Pero en la realidad se debe tener en cuenta que el calibre del personal de los diferentes Programas es diferente y que, en consecuencia, serán también diferentes los calibres de los informes.

Será en definitiva la Oficina de Programación Nacional la que tendrá que juzgar del valor de las prioridades propuestas por los Programas; además deberá someter todas las propuestas a prueba de los siguientes criterios objetivos para la selección definitiva de prioridades:

Primer Criterio: En cuanto se ajusta y contribuye cada proyecto al plan general establecido (puntos VII y VIII).

Segundo Criterio: Grado de contribución de cada proyecto a la obtención de los Objetivos determinados en I (véase la primera parte de este estudio). Es decir, se trata de ver en qué grado la atención de tal o cual necesidad o prioridad presentada por las Zonas, Regiones o Areas contribuiría a los Objetivos.

Tercer Criterio: Comparación entre los medios que se requieren y los resultados que se esperan. En igualdad de circunstancias, es decir, igual grado de obtención de los objetivos, (Criterio Segundo) e igual grado de ajuste al plan general establecido, (Criterio Primero), se deben escoger con prioridad los proyectos que con menores recursos se consigan mayores resultados.

La lógica del Segundo Criterio es clara y fácil, pero la aplicación en concreto es más difícil. Si, generalmente, se puede ver con claridad que un proyecto contri-

buye o no a la obtención de los objetivos, ya es más difícil estimar el grado de contribución.

Para llegar al estimado del grado de contribución se tienen que evaluar los incrementos que se esperan tanto en la producción como en la productividad; estimar el número de personas beneficiadas, y calidad de las mismas con referencia a sacar provecho de la posesión de la tierra, localización del proyecto con relación a los mercados, etc.

b) Asignación de Recursos

Una vez realizado a nivel nacional el ordenamiento de los proyectos, según las prioridades obtenidas con la aplicación de los tres criterios del a), se puede proceder a la asignación de recursos.

Para poder llevar a cabo una adecuada asignación de recursos se necesita:

1. Calcular los recursos que serían necesarios para poder realizar cada uno de los proyectos prioritarios, en un determinado tiempo.

2. Calcular los recursos disponibles, ahora y en el próximo futuro, es decir, qué recursos y cuándo se puede disponer de ellos.

3. Comparar los recursos disponibles (2) con los recursos necesarios (1) y aplicar los recursos disponibles, empezando con los proyectos de primera prioridad y prosiguiendo, en orden riguroso, hasta los de menor prioridad.

1. El cálculo de los recursos que serían necesarios para realizar cada uno de los proyectos prioritarios, se debe realizar con la mayor exactitud posible, aunque para ciertos recursos solo se podrá llegar a aproximaciones.

Los recursos requeridos pueden dividirse en cuatro categorías generales:

a - Personal

b - Equipo

c - Dinero

d - Colaboración de otras instituciones

Como estos recursos necesariamente se utilizarán en la doble dimensión de tiempo y lugar, será necesario, al establecer los requerimientos, especificar no sólo qué recursos, sino además, cuándo y por cuánto tiempo, y dónde se requieren.

a. Personal

Se trata del personal de la Oficina de la Reforma Agraria, cuyos requerimientos deben especificarse más en función de la calidad que en función de la cantidad.

b. Equipo

Se trata de todos los equipos que, o son indispensables, o son muy convenientes para una mayor eficiencia en las acciones de reforma agraria. El grado de necesidad o conveniencia debe indicarse.

c. Dinero

La cantidad de dinero para pagar los salarios del personal es una función del número y calidad del personal contratado y del tiempo que se requiere emplearlo en los proyectos prioritarios. El dinero se necesita también para la compra y mantenimiento de los equipos y para la compra de tierras, instalaciones y ganado. Además, se requiere dinero para poder conceder créditos a los agricultores y para la asistencia técnica. Los requerimientos de dinero para la compra de tierras, instalaciones y ganado es lo que debe señalarse especialmente en este apartado.

d. Colaboración de otras instituciones

Se trata de la colaboración de otras instituciones, necesaria para completar los proyectos, por ejemplo la colaboración del Servicio de Extensión, si el Instituto de Reforma Agraria no presta asistencia técnica, la cual es necesaria para completar la acción de adjudicación de tierras a los campesinos.

2. El cálculo de los recursos disponibles se hace en base de lo que se tiene actualmente, proyectado el año próximo, según sean las previsiones del presupuesto, y lo demás que se podrá conseguir en el futuro próximo (por lo menos en el año próximo) teniendo particular cuidado de considerar las posibilidades de retener el personal actual o contratar personal nuevo.

Es indispensable para la asignación de recursos que el cálculo de recursos disponibles se pueda realizar con bastante aproximación. De no ser así, la programación sería absolutamente imposible y se expondría al Instituto u Organismo de Reforma Agraria a emprender gastos inútiles y a frustrar aspiraciones y esperanzas creadas por promesas sin fundamento. El costo de los errores en el cálculo de los recursos disponibles es mucho mayor de lo que se piensa. Si por ejemplo, se calcula que se tendrá dinero para expropiar el fundo finca u hacienda N, y en este supuesto se emprenden todos los pasos de la afectación, para encontrarse al final que el dinero no existe, se ha empleado personal y recursos en algo que resulta poco menos que inútil. Por otro lado, se crea un ambiente de incertidumbre, con el resultado de que el propietario deja de invertir en el fundo, consecuencia tanto más grave cuanto más necesario sea por la naturaleza de la producción mantener un alto índice de capitalización, por ejemplo en la ganadería. Se frustra a los campesinos sin tierras que esperaban adquirir el fundo, y se desmoraliza a los mismos funcionarios de la Reforma Agraria al ver que no se puede culminar su trabajo.

3. El resultado de comparar los recursos disponibles con los que se necesitan para realizar los proyectos prioritarios, determina, en definitiva, el volumen de las operaciones que podrán llevarse a cabo en el futuro previsto. Si se va a disponer de dinero limitado para las expropiaciones, es inútil programar expropiaciones más allá de estos recursos. Si algunos recursos estratégicos faltan mientras existen los demás, la limitación impuesta por esta falta es de resultados muy graves, pudiendo llegar incluso a forzar la reducción de los otros recursos, y que de no poderse aplicar a otras actividades dentro del Ministerio de Agricultura, se deberían eliminar o mantener ociosos. Esto es particularmente doloroso en el caso del personal, sea que se deba despedir, sea que se le mantenga inactivo.

Por esta razón, es muy importante tratar por todos los medios de conseguir los recursos que resultan ser estratégicos y que, de no encontrarse, limitarían severamente las actividades. Uno de estos recursos estratégicos puede ser cierta categoría de personal, por ejemplo, abogados, buenos administradores y directores. Otro recurso estratégico puede ser el dinero disponible para las expropiaciones.

Se tienen que considerar también, y muy especialmente, las posibilidades de las otras instituciones cuya colaboración es necesaria para poder completar los proyectos. Si por ejemplo, el Servicio de Extensión no puede emprender la asistencia técnica, una vez se ha adjudicado la tierra a los nuevos propietarios, y éstos son de pocos recursos, no tienen experiencia en las actividades agropecuarias que deberían emprender en las parcelas adjudicadas, carecen de espíritu de empresa y de iniciativa, quizás sería mejor esperar adjudicar las tierras cuando el Servicio de Extensión pueda ayudarles.

Un proyecto de asentamiento tampoco debería emprenderse hasta que el Ministerio de Agricultura u otra institución, pueda hacer un estudio serio del mercado y pueda así orientar sobre qué clase de cultivos deben fomentarse en las tierras del asentamiento.

Mientras en la selección de prioridades quedaron excluídos los proyectos en los que la obtención de los objetivos sería nula o muy dudosa, ahora, con el proceso de asignación de recursos, se excluyen los proyectos prioritarios para los cuales no hay medios, sean éstos del Instituto de Reforma Agraria sean de las otras instituciones que necesariamente deben colaborar para poder concluír el proyecto de modo que éste contribuya ciertamente a la consecución de los objetivos.

Se ha hablado hasta aquí de la exclusión de proyectos por razones objetivas. Puede, no obstante, darse el caso de proyectos de una prioridad objetiva muy baja, pero que por razones de otra índole no sería prudente dejar de asignarles recursos. Una vez una zona ha sido declarada de reforma agraria, o se ha abierto una oficina local, o empezado el proceso de afectación en una área, es difícil volverse atrás, sobre todo por razones de orden político. Este punto es de los más espinosos en la problemática de la programación. Una solución (a veces la única) es la de considerar los aspectos políticos como restricciones al programa ideal. Pero esta solución difícilmente puede contentar al programador que tiene un interés vital en los resultados de lo que está programado, más que en la técnica de la programación, concebida como el planteamiento y solución de un problema matemático frío.

Finalmente, en la asignación de recursos existe el problema de la falta de flexibilidad y movilidad de muchos de los recursos. Consideraciones de diferentes órdenes, impiden, por ejemplo, mover a los hombres como fichas de un tablero.

Esta falta de fluidez impide por completo, o al menos dificulta mucho, la reubicación rápida y dinámica. Sin olvidar los aspectos humanos, que siempre deben tener prioridad, se tienen que buscar fórmulas que solucionen satisfactoriamente el problema de la fluidez de los recursos, de manera que siempre estén los recursos aplicados

donde puedan producir más y donde sean más necesarios.

III. TERCERA FASE

PROGRAMACION A NIVEL DE PROYECTO

Una vez se hayan definido las prioridades y asignado los recursos, es responsabilidad de cada Programa estructurar la programación de cada uno de las acciones necesarias para completar los proyectos.

El modelo de programación que se aplique debería tener las siguientes cualidades:

1. Facilitar una visión general, lo más exacta posible, de la complejidad real que lleva consigo la aplicación práctica del proceso de reforma agraria en la forma concreta de cada proyecto, permitiendo así una evaluación exacta de la magnitud de lo que se va a realizar antes de emprender el proyecto.

2. Permitir preveer todos los recursos que serán necesarios para llevar a cabo las diferentes acciones de reforma agraria, en la perspectiva temporal, es decir, no sólo qué recursos serán necesarios, sino también cuándo serán necesarios.

3. Advertir de antemano, qué serie de acciones va a requerir mayor tiempo para su ejecución y consiguientemente va a ser causa de retrasos en la ejecución total de cada proyecto.

4. Estimar el tiempo y el costo que se requerirá para terminar cada uno de las acciones necesarias del proyecto.

5. Facilitar un método de evaluación contínua y efectiva del progreso del proyecto durante el período de ejecución.

IV. CUARTA FASE

CONTROL Y EVALUACION

A. Control

Una vez la unidad ejecutora ha recibido la aprobación de su programa de prioridades y ha programado cada uno de los proyectos en la forma descrita, tiene que enviar a la Oficina de Programación Nacional, un calendario en el que se indique cuándo se piensa completar cada uno de los proyectos. Este calendario viene rigurosamente controlado por la Oficina de Programación Nacional.

Es conveniente que el personal de la Oficina de Programación supervise sobre el terreno cada uno de los Programas, para darse cuenta si se han programado bien los proyectos. Esta supervisión se hará con todo detalle y rigor en el caso de un programa que consistentemente no cumpla con su calendario, y también en el caso de programas que presenten calendarios que no parecen ajustarse (por exceso o por defecto) a los recursos de que disponen.

El control se puede llevar a nivel nacional en forma gráfica utilizando por ejemplo el sistema de "Productrol".

Los proyectos irán todos clasificados por letras y números correspondiendo cada clasificación a un Programa y a un Proyecto con nombre propio.

B. Evaluación

Por lo menos al final de cada año fiscal o de cada año de calendario, conviene hacer una evaluación a fondo de la labor realizada en reforma agraria.

Si presuponemos que nos encontramos al final de un año en el que se ha trabajado ya bajo la programación en la forma descrita anteriormente, y que, por lo tanto, las

metas reflejaban las prioridades objetivas, bastaría realizar la evaluación bajo el criterio de la consecución o no consecución de las metas prefijadas. Este criterio, no obstante, no es del todo adecuado. En primer lugar porque la asignación de prioridades pudo no haber sido perfecta, el estimado de los recursos pudo haber sido deficiente y, finalmente, circunstancias especiales durante el año pudieron haber distorsionado el plan prefijado.

Por esta razón será conveniente presentar otros criterios que se puedan utilizar para la evaluación.

El criterio menos recomendable es el que podríamos llamar "estadístico", "numérico" o "cuantitativo". Bajo este criterio se presentarían números de hectáreas afectadas, número de hectáreas adjudicadas, número de campesinos beneficiados, etc. Todos saben que con los números se puede fácilmente distorsionar la realidad; todo depende de la forma con que se presenten los números y de la habilidad del que los presenta.

En general el número absoluto indica muy poco. Así decir que se han afectado N número de hectáreas en un determinado tiempo, puede ser mucho o puede ser poco. Depende de los recursos empleados, de las hectáreas que todavía quedan por afectar, de la calidad de la tierra (no es lo mismo 1,000 hectáreas de tierra de cultivo bajo riego, que 1,000 hectáreas de secano o 1,000 hectáreas de pastos naturales de puna). El número de campesinos beneficiados también puede ser engañoso, el número de beneficiados puede ser grande, pero el beneficio que reciben puede ser poco.

El criterio estadístico, pues, sin cualificación de los datos, no es recomendable.

Otro criterio mejor que el estadístico puro es el que podríamos llamar <u>criterio económico en sentido amplio</u>. Este criterio consiste en presentar cifras relativas, o comparaciones entre resultados obtenidos y recursos utilizados.

La presentación de los resultados obtenidos puede adolecer de los defectos referidos en el criterio estadístico puro. Si es así, no se puede hablar de una comparación estrictamente tal, porque no pueden, lógicamente, compararse cosas heterogéneas. Necesariamente, por consiguiente, en este método los resultados obtenidos tienen que presentarse bajo su aspecto cuantitativo ponderado, es decir, que no tienen el mismo peso o valor 1,000 hectáreas de cultivo que 1,000 hectáreas de pastos naturales; campesinos beneficiados con la adquisición en propiedad de la tierra de baja calidad que ya antes ocupaban en feudo, que nuevos propietarios de unidades que por su extensión, calidad y acceso al mercado pueden llamarse verdaderamente unidades económicas, o empresas.

Todavía el criterio económico en el sentido descrito, no llega al fondo de lo que debe ser una verdadera evaluación, la cual tiene que penetrar en los aspectos cualitativos preferentemente.

Para esta auténtica evaluación tiene que aplicarse el primer criterio descrito antes en este estudio, en la fase selectiva de prioridades. Es decir, tiene que verse en qué grado las acciones realizadas han conseguido los objetivos fundamentales de la reforma agraria.

Si en absoluto no han conseguido ninguno de estos objetivos, se debe preguntar todavía si por lo menos el resultado de estas acciones no supone un impedimento positivo a la obtención de los objetivos; y si lo supone, si ese impedimento es temporal o es permanente. Si las acciones realizadas fueran impedimentos permanentes a la obtención de los objetivos, el valor de estas acciones sería negativo en grado sumo; menos negativo sería si el impedimento fuera sólo temporal (sobre todo si se han emprendido ya otras acciones para contrarestar los efectos negativos).

La evaluación cualitativa sirve de correctivo a la tendencia a la superficialidad

del número y de la cantidad, y al olvido de los fines últimos, que son los que en definitiva dan sentido al esfuerzo de la reforma agraria. No hay mejor antídoto contra la perversión de convertir los medios en fines que la evaluación cualitativa realizada con toda honestidad.

Vigico

PLANIFICACION DE LA R.A. A NIVEL NACIONAL

(1) El planificador para poder realizar su labor técnica con la mayor probabilidad de éxito debe conocer QUE se PRETENDE, es decir QUE tipo concreto de R.A. tiene que planificarse

Para enterarse debe analizar la Ley de R.A.

Este análisis tiene que dar como resultado:

a) Determinar los objetivos últimos de la R.A.

b) " la jerarquía entre objetivos

c) " los objetivos intermedios

d) " los instrumentos

Con lo anterior tiene que detectar

a) posibles conflictos entre objetivos

b) aptitud de los instrumentos

c) instrumentos que faltan

(2) Con el análisis de 1 el planificador debe poder determinar:

a) Qué supone en términos reales la R.A.

- número de hectáreas expropiables
- costo y tiempo de expropiación
- número de campesinos beneficiables

hipótesis explotación individual-colectiva

- requisitos de adjudicación y en consecuencia trabajo a realizarse

  costo y tiempo

  clasificación de campesinos

- modalidades de adjudicación

  individual

  colectiva

  Tipo de parcela o empresa

  y qué supone (recursos, costo, tiempo)

- asistencia técnica a los beneficiarios

- asistencia crediticia a los beneficiarios

- " social

- " en el mercadeo

  Recursos necesarios, costo y tiempo

b) Consecuencias secundarias de la aplicación de la R.A.

- Campesinos que no podrán recibir tierras

- Alteraciones en el aprovisionamiento de la población urbana

  mayor consumo (autoconsumo) del agricultor

  cambio de cultivos (oferta)

  alteración de canales de comercialización

- Disminución de la asistencia del estado a los no beneficiarios de la R.A.

  asistencia técnica

  crediticia

  mercadeo

efectos en la oferta

- Efectos del cambio de distribución de la renta agraria
  en la economía regional
  en la economía nacional

c) Restricciones externas que pueden afectar a la R.A. y a sus consecuencias

- Política agraria proteccionista del consumidor
- Precios de los insumos agrarios
- Limitaciones al presupuesto del sector público agrario
- Coordinación con las otras entidades que deben ayudar o completar las acciones de R.A.

(3) Teniendo ante los ojos 1 y 2 ver con QUE MEDIOS se cuenta

a) Legales: ley instituciones legales (tribunal agrario por ejem.)

b) Institucionales: Instituto de R.A. - Ministerio de Agricultura, Banco de Fomento Agropecuario, etc.

c) Financieros

d) Personales (Num. y calidad)

(4) Posibilidades de ampliar los medios ahora disponibles (3)
Recursos, costo y tiempo

(5) Proporción entre los medios con que se cuenta o se podrá contar y lo que debe realizarse 1 y 2

(6) De 5 deben salir las estrategias posibles para realizar la R.A.

(7) Discutido 6 con las autoridades competentes se prepara el plan general.

- Por donde empezar en el territorio nacional: Zonas prioritarias
- Ritmo de expropiación = adjudicación
- Medidas complementarias
- Organización necesaria

(8) Antes de entrar en la estrategia concreta y la planificación es conveniente ensayar en algún plan piloto

(9) Estrategia y plan concreto:

(10) Control de avance de proyectos

(11) Evaluación constante y anual

(12) Rectificaciones y adaptaciones

PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Rec. Humanos

26

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

HOMOGENIZACION DEL SUJETO DE LA UNIDAD DE PRODUCCION

Tomado de : Plan de Area - Planificación física. Metodología. Programa IICA - CORA . Chile

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Abril - Junio de 1971

HOMOGENIZACION DEL SUJETO DE LA UNIDAD DE PRODUCCION

En muchas ocasiones, el proceso de Reforma Agraria presenta un imperativo de unión de diversas comunidades campesinas que la historia las ha hecho tener características estructurales y sico-sociales diferentes, es por esta razón que en este escrito presentamos una operatoria analítica de ciertas variables tanto estructurales como sico-sociales que posibilitan la medición de homogeneidad o heterogeneidad de comunidades campesinas diferentes, con el fin de visualizar la conveniencia o inconveniencia de constituir una misma Empresa de Reforma Agraria o Unidad Productiva.

Obviamente, este es un camino entre otros, y las variables que aquí se señalan deberán ajustarse a las realidades sociales de cada país que utilice esta metodología.

Las variables que se estudien se irán anotando en el cuadro que se adjunta en este escrito hasta constituir un número índice de las diversas comunidades y así visualizar los factores sociales que impedirían su integración.

El estudio de las variables que se puntualizan nos sirve a dos niveles:

-En primer lugar para conocer la estructura social de las comunidades afectas a la Reforma Agraria y lograr por medio de la capacitación adecuar dicha estructura a los fines planteados por el proceso de Reforma Agraria;

-En segundo término, para visualizar las posibilidades de integración interna de una comunidad campesina o de dos comunidades entre sí.

A. Variables Estructurales

I. Edad

El campesino latinoamericano debido a toda la estructura imperante en el campo por años, es muy tradicional e individualista. Esta estructura ha marcado al hombre del campo con

un sello que le ha imprimido un carácter valórico de índole tradicional, difícilmente cambiable e imposible de subsanar en integridad. Por esto, en la medida que el hombre es más joven, más fácil es que logre comprender ciertas formas del desarrollo, su participación comunitaria en organizaciones se acentúa, de aquí la importancia de visualizar la estructura de edad de los grupos que pretendemos integrar dentro de una misma empresa.

Nuestro supuesto, por lo tanto, es que existe más probabilidad que se produzca conflicto entre individuos de edades diferentes que entre individuos de edades relativamente homogéneas.

II. Alfabetismo y Nivel de Instrucción

Es más viable que se integren grupos con niveles de instrucción similares que grupos con diferentes niveles de instrucción.

Esto se explica porque al influir la instrucción en la conformación de la Estructura de Actitudes de los individuos, se integran más facilmente sujetos con valores similares que individuos con valores diferentes, además al constituir empresas con comunidades heterogéneas desde el punto de vista educacional, estamos introduciendo tácitamente una discriminación en la estructura de poder, pues normalmente se elige como dirigentes a los que tienen una instrucción escolar mayor, debido a su mayor capacidad de conceptualización y abstracción de los problemas.

III. Grado de Subordinación Objetiva

El grado de subordinación a que han estado expuestos los individuos de cada una de las comunidades que se quieren unir influye en la cohesión de éstas porque los individuos que ocupan una posición de subordinación dada tendrán formas de actuar y de reaccionar diferentes a individuos que ocupan posiciones diferentes de subordinación. Así pues, individuos que han ocupado cargos donde deben depender mucho de los demás, tienen un grado de iniciativa y de riesgo distinto a aquellos que siempre han ocupado cargos de autoridad;

un campesino que ha sido siempre obrero agrícola y que por lo tanto está acostumbrado a mantener una relación con respecto a la tierra solamente de trabajo por mandato, sin tener relación de responsabilidad ni participación del producto de su trabajo tendrá una aparente incompatibilidad a unirse con otros campesinos que hayan sido aparceros por ejemplo, los cuales tienen una relación con la tierra diferente, trabajan en parte con iniciativa propia y a participación. Al unir grupos con subordinación objetiva anterior diferente, estamos introduciendo un conflicto potencial, tanto por lo analizado como porque los grupos con poder de decisión anterior mayor, aparceros y empleados antiguos, seguirán manteniendo el poder dentro de la empresa que se proyecte.

IV. Grado de participación organizacional

La participación organizacional puede estudiarse en dos aspectos:

a) Como simple participación social.

Participación en clubes deportivos, cooperativas, grupos de amigos, grupos religosos, etc. En este caso hay que considerar dos cosas;

1. El grado de participación en comunidades donde los individuos están habituados a participar en organizaciones, la participación es una nueva cooperativa puede resultar fácil para ellos.

2. El tipo de organizaciones en que participan: Las organizaciones existentes en la comunidad pueden ser una barrera o pueden facilitar la integración con otros grupos, según si perciben esta integración como un factor destructivo o constructivo de su propia organización.

b) Como participación política

La participación política como la participación en sindicatos, revela el grado en que los campesinos tienen conciencia de sus intereses comunes y se organizan para obtenerlos.

Nuestro supuesto es, que el grado de conciencia política de los campesinos influirá en la cohesión de ellos.

Así pues, si se integran comunidades con alto grado de conciencia política, laborarán fácilmente en la medida que perciban sus intereses como comunes a los intereses de los otros grupos y deseen unirse para alcanzar los objetivos comunes. Comunidades con bajo grado de conciencia política o con niveles de concientización diferentes, difícilmente percibirán intereses comunes que los lleve a trabajar en conjunto.

V. Grado de localismo o de cosmopolitismo

Una comunidad orientada localmente, es decir que no percibe influencias externas, difícilmente se unirá con otras comunidades externas a ella. Las comunidades con orientación cosmopolita, es decir, que obtienen su información de otros sistemas externos a la comunidad misma, aceptarán con mayor facilidad la unión con otras comunidades.

VI. Grado de capacitación

Individuos o comunidades con niveles de capacitación diferente difícilmente se podrán integrar funcionalmente para un trabajo en común. Además, desde el punto de vista sico-social, los individuos con mayor grado de capacitación tenderán a despreciar a aquéllos con niveles inferiores, y por otra parte, de llevarse a cabo la integración de comunidades con diferente grado de capacitación, se producirá en el futuro una estructura de poder similar a la descrita en el análisis de la variable "alfabetismo y nivel de instrucción".

VII. Religión

Nuestro propósito será ver el grado de participación religiosa y establecer en qué medida los individuos de religiones diferentes deseen unirse o no, pues a menudo sucede que los valores que dan diversos grupos religiosos a sus miembros son diferentes. Es necesario así mismo visualizar el grado de adhesión que los miembros tienen a la agrupación religiosa, pues a mayor adhesión, mayor marcación de los valores del grupo a sus afiliados y viceversa.

VIII. Raza y Parentesco

Es necesario establecer en qué medida las comunidades estudiadas poseen internamente fuertes lazos de parentesco y si estos lazos impiden una integración efectiva con otras comunidades donde predominan otras familias extensas que se hayen en conflicto con las anteriores.

Así también es necesario estudiar dentro de las comunidades la existencia de diversos grupos técnicos, pues a menudo ha sido muy difícil conciliar comunidades indígenas con comunidades de ascendencia "extranjera".

IX. Núcleo Familiar

La composición familiar influye en la aceptación o el rechazo de los individuos de un tipo de trabajo comunitario o un tipo de trabajo individual. Aquellos individuos que en su familia poseen mano de obra suficiente para explotar su predio, rechazarán más un tipo de trabajo comunitario que aquellos que no disponen de esa mano de obra. Las variables relevantes por estudiar aquí serían las siguientes:

- Número de solteros que hay en la comunidad
- Número de familias según el número de hijos varones en edad de trabajar.
- Número de allegados hombres dentro de las familias.
- Si tanto los allegados como los hijos trabajan en otra parte o están disponibles para trabajar en el predio.

X. Ingreso Económico y Capital

El ingreso económico se relaciona con el deseo que tienen los individuos de cambiar su situación actual y la predisposición que tienen a aceptar los cambios propuestos. El campesino pobre que se le presenta la integración como una posibilidad de aumentar sus ingresos estará más predispuesto a participar comunitariamente con otros compañeros que un campesino con un nivel económico suficiente, principalmente cuando este nivel proviene de una capitalización personal en animales u otros que le dan a él una seguridad no deseable de compartir con otros campesinos.

B. Variables Sico-Sociales

Estas variables son de gran importancia para estudiar las actitudes, valores y aspiraciones campesinas, que escapan a las varialbes puramente estructurales. Este estudio no puede realizarse en profundidad por la premura con que debe trabajarse en este tipo de planes y por la dificultad de obtener informaciones principalmente en los predios no incorporados aún al proceso de Reforma Agraria; tomaremos por lo tanto como variables sico-sociales solamente las preguntas directas que dicen relación a la aspiración del trabajo en conjunto de dos o más comunidades concretas en una misma empresa, además, para los predios no incorporados al proceso de Reforma Agraria se estudiará también por pregunta directa, la aspiración frente a la Reforma Agraria, y, para los predios ya incorporados al proceso o de propiedad del estado, el grado de satisfacción actual.

INDICADORES DE LAS VARIABLES SOCIOLOGICAS DEL PLAN DE AREA

(Nota: El número romano corresponde a las variables descritas anteriormente)

Variables Estructurales

I	1. Edad
II	1. Alfabetismo 2. Nivel de Instrucción 3. Cursos de Educación Básica
III	1. Status laboral actual o anterior a la incorporación de las tierras al proceso de Reforma Agraria (según el caso)
IV	1. Organizaciones existentes en el predio y en el área. 2. Participación en organizaciones. a) Pertenencia b) Cargo 3. Pliegos de peticiones sindicales en los últimos años 4. Inscripción electoral 5. Inscripción en partidos políticos
V	1. Distancia hacia un centro urbano 2. Lectura de diarios y revistas a) Periodicidad b) Qué tipo de diarios o revistas? 3. Movilización hacia un centro urbano 4. Realización del Servicio Militar 5. a) Tiempo de residencia en el lugar b) Lugar de procedencia
VI	1. Capacitación técnico agrícola y empresarial
VII	1. Religión 2. Grado de adhesión a) Participación en grupos religiosos b) Cargo en la Agrupación c) Asistencia al culto

VIII
1. Redes de parentesco
2. Estructura étnica

IX
1. Estado Civil
2. Número de hijos
3. Hijos que pueden colaborar en el trabajo agrícola
4. Otros familiares o allegados que puedan colaborar en el trabajo agrícola

X
1. Ingreso Económico (Salario u otra forma de pago en dinero)
2. Regalías
3. Capital personal, (tierras, ahorros, animales, maquinarias, etc.)

Variables Sico-Sociales

XI
1. a) (Para predios incorporados al Proceso de Reforma Agraria). Grado de conformismo con la Reforma Agraria.
   b) Razón del grado de conformismo con la Reforma Agraria.

XII
1. a) (Para predios incorporables al Proceso de Reforma Agraria). Aspiración con respecto a la incorporación del predio al proceso de Reforma Agraria.
   b) Razón de la aspiración con respecto a la incorporación del predio al proceso de Reforma Agraria.

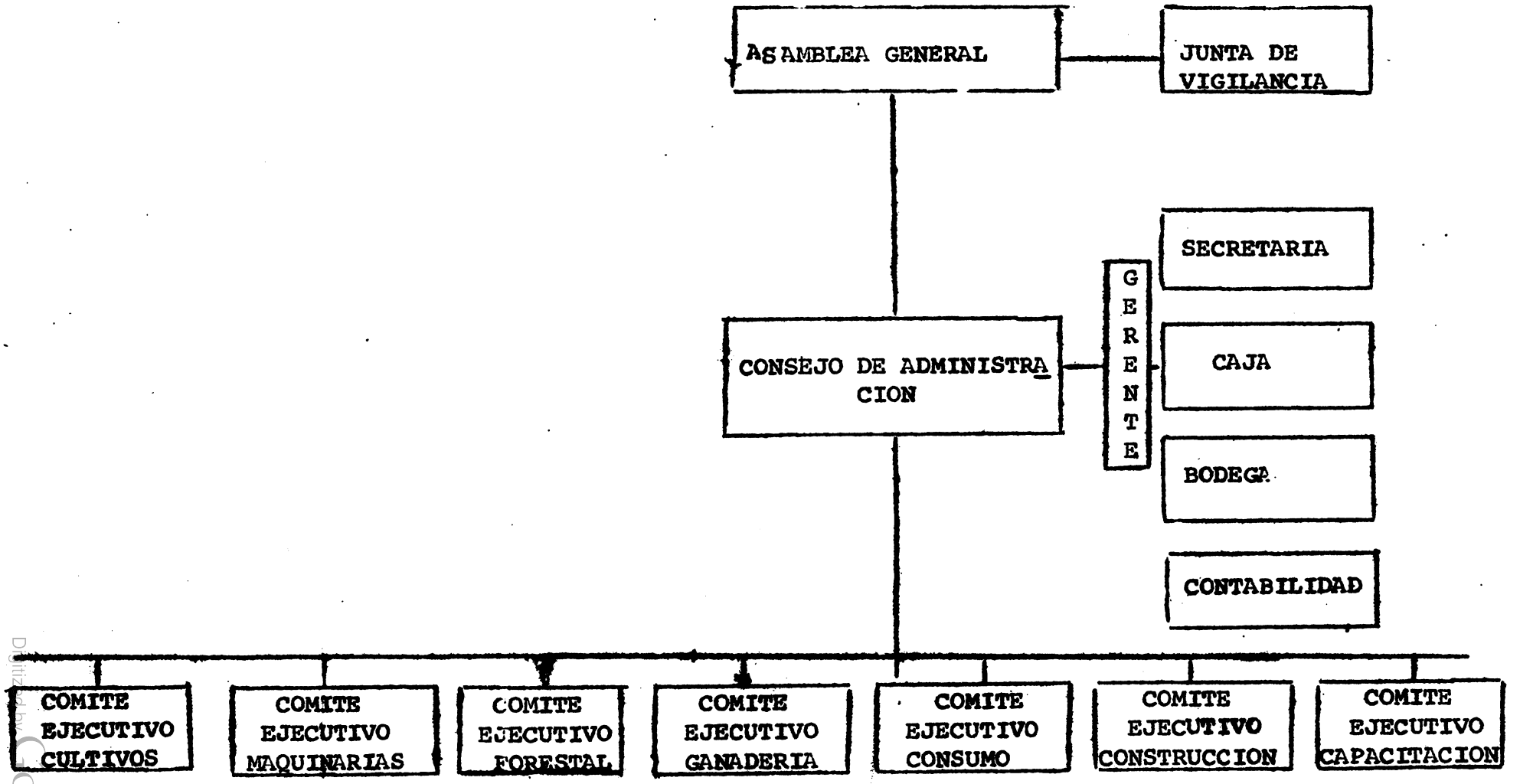
XIII
1. a) Aspiración a integrarse en una misma empresa cooperativa de Reforma Agraria con otras comunidades campesinas colindantes.
   b) Razón de la aspiración a integrarse en una misma empresa cooperativa de Reforma Agraria con otras comunidades campesinas colindantes.

TECNICAS DE MEDICION EMPLEADAS PARA MEDIR LOS DIFERENTES INDICADORES CORRESPONDIENTES A LAS DIVERSAS VARIABLES DEL PLAN DE AREA

Variable e Indicador	Técnico de Medición o Fuente de Información
(Variables Estructurales)	
I.1.	Encuesta
II.1.	Encuesta
II.2.	Encuesta
II.3.	Encuesta, Organismo Oficial Encargado de la Educación Básica.
III.1.	Encuesta
IV.1.	Entrevista a personajes claves en el predio, Organismo Estatal encargado de organizaciones.
IV.2.a.	Encuesta
IV.2.b.	Encuesta
IV.3.	Sindicatos Organismo Estatal Encargado de Organizaciones Sindicales. Dueño del Predio Federación Sindical
IV.4.	Encuesta
IV.5.	Encuesta
V.1.	Arquitecto de Planificación
V.2.a.	Encuesta
V.2.b.	Encuesta
V.3.	Arquitecto de Planificación
V.4.	Encuesta
V.5.a.	Encuesta
V.5.b.	Encuesta
VI.1.	Informe Equipo de Area del Organismo Encargado de la Reforma Agraria. Observación del terreno Informe Dueño del Predio
VII.1.	Encuesta
VII.2.a.	Encuesta
VII.2.b.	Encuesta
VII.2.c.	Encuesta
VIII.1.	Análisis de Apellidos Entrevista a personajes claves de la comunidad

VIII.2.	Análisis de Apellidos Entrevista a personajes claves de la comunidad
IX.1.	Encuesta
IX.2.	Encuesta
IX.3.	Encuesta
IX.4.	Encuesta
X.1.	Encuesta
X.2.	Encuesta
X.3.	Encuesta
XI.1.a.	Encuesta - Entrevista a personajes - claves de la comunidad
XI.1.b.	Encuesta - Entrevista a personajes - claves de la comunidad
XII.1.a.	Encuesta - Entrevista a personajes - claves de la comunidad.
XII.1.b.	Encuesta - Entrevista a personajes - claves de la comunidad
XIII.1.a.	Encuesta - Entrevista a personajes - claves de la comunidad
XIII.1.b.	Encuesta - Entrevista a personajes - claves de la comunidad.

ORGANIGRAMA TIPO DE UNA EMPRESA COOPERATIVA DE REFORMA AGRARIA



PLANIFICACION REGIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

REFERENCIA DE LOS ESQUEMAS DE CLASE SOBRE PLANIFICACION REGIONAL

Profesor: Hernán Carrera Andrade

PLANIFICACION REGIONAL

1. PLANIFICACION REGIONAL

A. RELACIONES ENTRE LOS NIVELES DE PLANIFICACION

B. DESARROLLO Y PLANIFICACION REGIONAL

C. CONCEPTO Y OBJETIVOS

D. PRINCIPIOS BASICOS

E. POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL

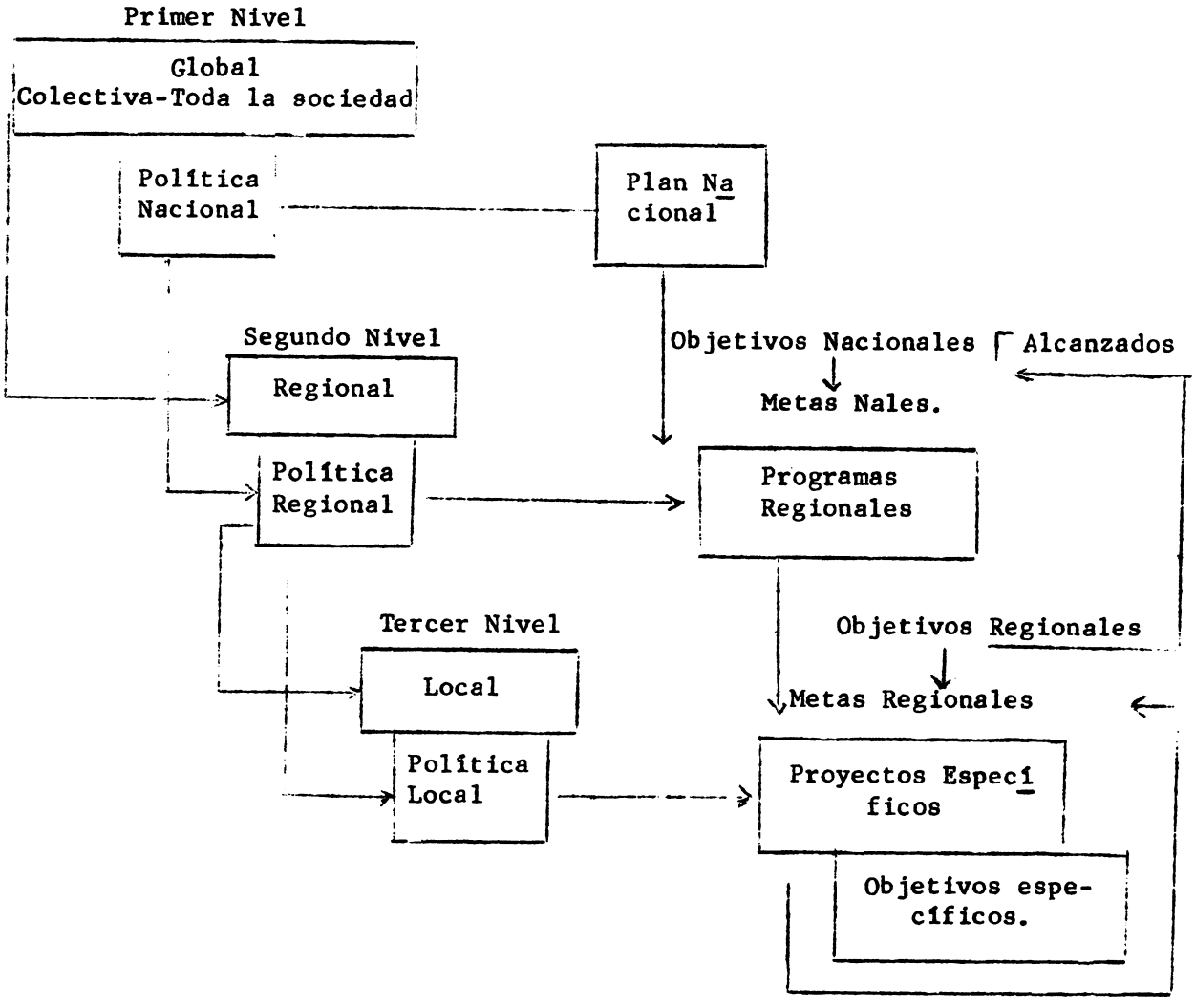
F. PRINCIPIOS DE EFICIENCIA REGIONAL

G. LAS REGIONES

H. LOS POLOS DE DESARROLLO

I. EL PROCESO DE PLANIFICACION REGIONAL

A - RELACIONES ENTRE LOS NIVELES DE PLANIFICACION



D - PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO

1 - CONCEPTO

2 - ELEMENTOS

SUJETO ⟶ OBJETO
↓
ESTADO DESEADO

↘
LINEA DE CONDUCTA DEFINIDA ⟶ OBJETO

3 - PRINCIPALES ASPECTOS DE LA PLANIFICACION

- Proceso permanente de toma de decisiones
- Fijación de ruta de marcha
- Conjunto de planes parciales
- Proceso multipersonal

4 - OBJETIVOS

Mejores niveles de vida

Mayor justicia social

Más y mejores oportunidades para todos

5 - CARACTERISTICAS

Fines realistas

Los mejores medios

Fines y medios compatibles

6 - ETAPAS

Diagnóstico

Planificación ⟶ Discusión / Decisión

Ejecución y evaluación

B - DESARROLLO

PLANIFICACION REGIONAL

POLITICA ESPACIAL

ESTRUCTURA ESPACIAL

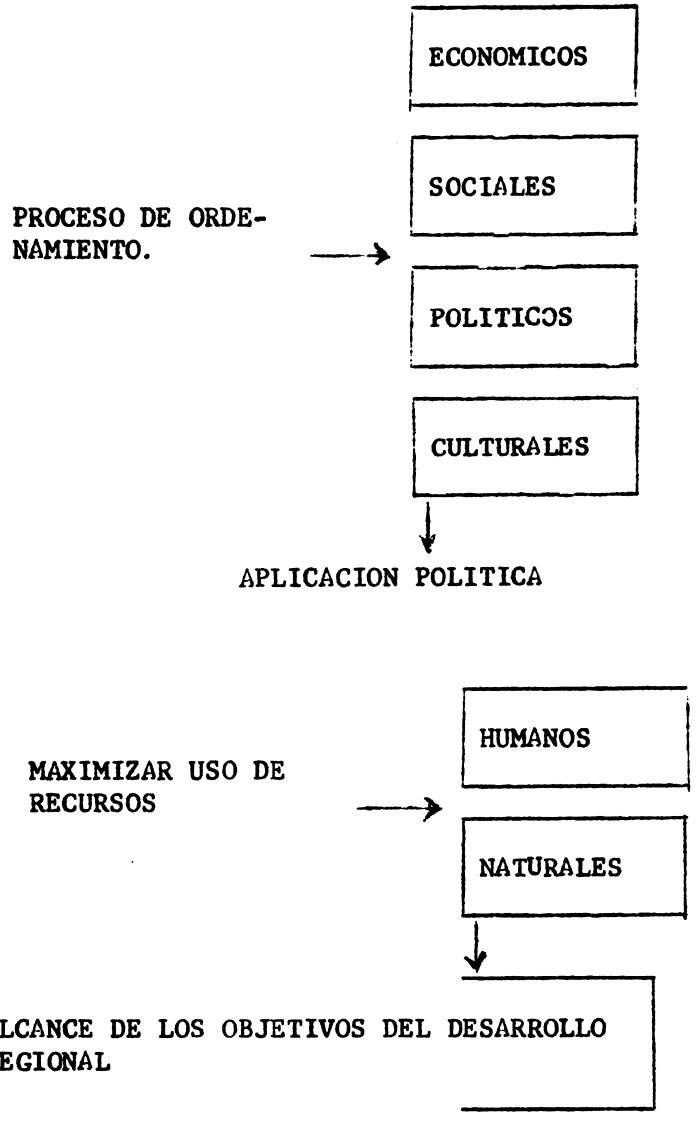
NIVEL CRECIENTE DE EFICIENCIA DE LOS RECURSOS

ESPACIO DETERMINADO

MAXIMIZAR BENEFICIO DE LOS RECURSOS

C - PLANIFICACION REGIONAL

CONCEPTO



OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

1 - AUMENTO DE LA PRODUCCION Y EMPLEO

2 - REORDENAMIENTO DEL PATRON DE ASENTAMIENTO URBANO Y RURAL

3 - REORDENAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

4 - MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE VIDA, DIFERENCIADO PARA ACORTAR DIFERENCIAS REGIONALES

5 - INTEGRACION DE LAS REGIONES A LA VIDA NACIONAL

6 - AVANCE DEL DESARROLLO SOCIAL

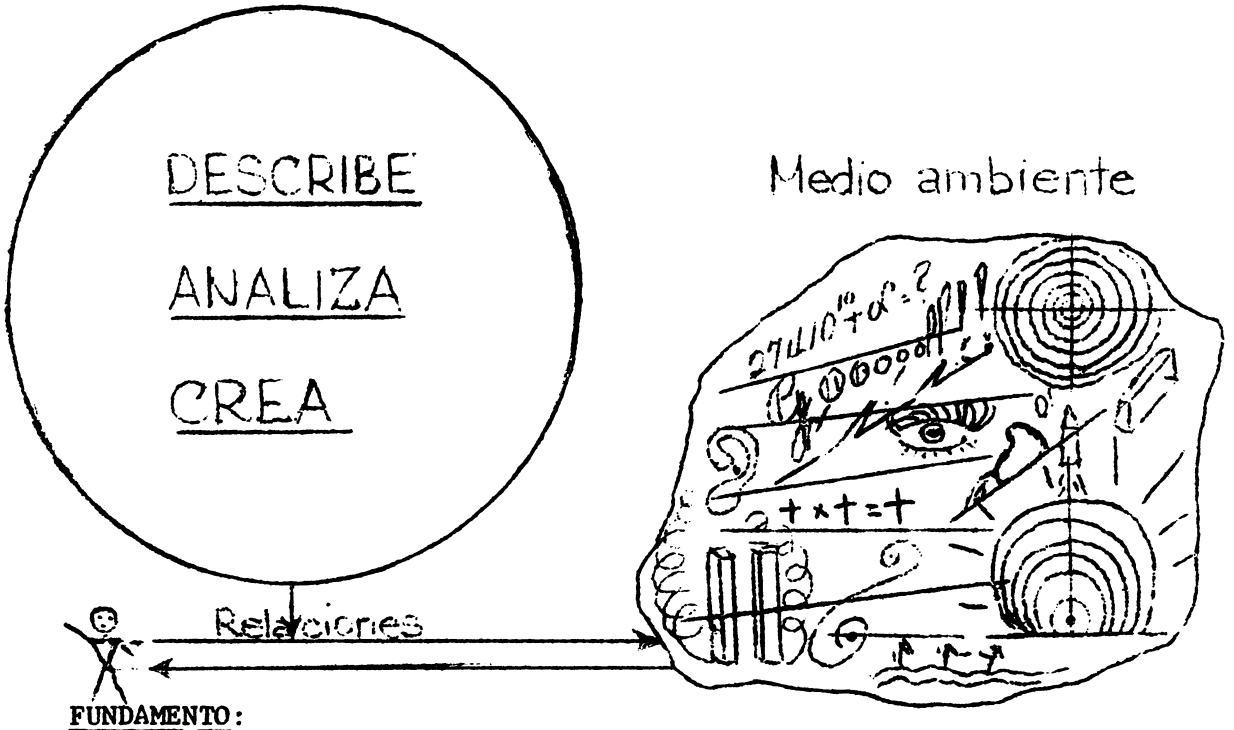
7 - RACIONALIZAR LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN FUNCION DEL PAIS

8 - DISTRIBUCION MAS EQUITATIVA DE LOS RECURSOS A TRAVES DE TODA LA NACION

9 - IMPULSAR EL DESARROLLO ARMONICO DEL TERRITORIO NACIONAL

D - PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACION REGIONAL

LA PLANIFICACION REGIONAL



FUNDAMENTO:

1 - CAMBIOS DE CONDUCTA DEL HOMBRE vs. Distintas situaciones del medio ambiente.

↓

Analiza
Obstáculos: naturales y los creados por el hombre

que detienen su ascenso en el nivel de vida y ensaya alternativas de solución.

2 - POLITICA ESPACIAL

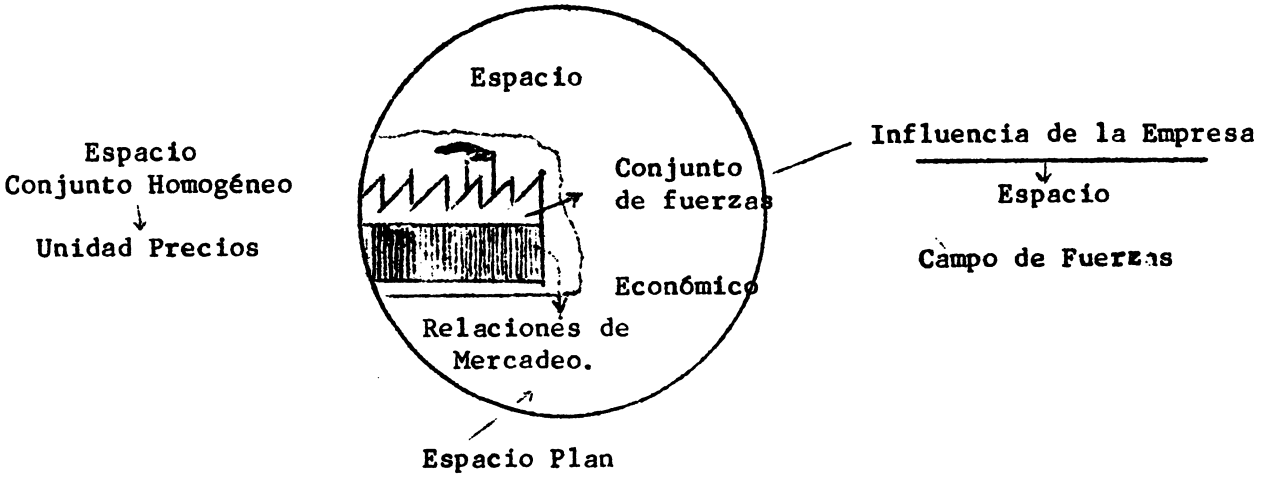
- Eficiencia Económica en el Uso
- Costo Humano

3 - TIPOS DE ESPACIOS

ESPACIO = ASPECTO GEOGRAFICO EN CIERTOS CONJUNTOS DE RELACIONES.

ESPACIO ECONOMICO

Relaciones económicas entre elementos económicos - espacio formal-abstracto

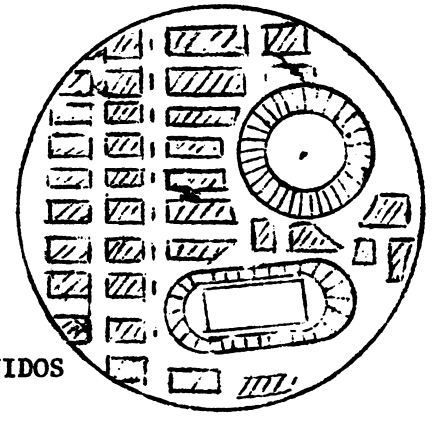


ESPACIO GEOGRAFICO.

Espacio común-concreto es todo lo que posee dimensión, es un conjunto de lugares.

CARACTERISTICAS PROPIAS

- ESTRUCTURA AGRARIA
- CLIMA
- TOPOGRAFIA
- POBLACION
- TIENE SUS LIMITES DEFINIDOS



Varios lugares

E - LAS REGIONES

1 - CONCEPTO

ESPACIO GEOGRAFICO QUE PRESENTA DETERMINADAS CARACTERISTICAS.

2 - TIPO DE REGIONES

- **HOMOGENEA**
  - ESPACIO CONTINUO CARACTERISTICAS SIMILARES
  - Políticas / Objetivos > Específicos
- **POLARIZADA**
  - ESPACIO HETEROGENEO INTERRELACIONES ENTRE ELEMENTOS COMPONENTES CON EL POLO DE DESARROLLO.
  - Políticas / Objetivos > Integrales
- **REGION PLAN**
  - ESPACIOS CUYAS DISTINTAS PARTES ESTAN SUJETAS A VARIACION PARA ALCANZAR OBJETIVOS
  - Políticas / Objetivos > Integración

3 - POLITICAS DEL DESARROLLO REGIONAL

DISTINTAS < Nivel de desarrollo / Dotación de Recursos

COLONIZACION

Expansión frontera agrícola

VALORIZACION

Explotación racional de los recursos naturales conocidos - (Programas de fomento)

EXPANSION ECONOMICA

Promueve el desarrollo - Progreso técnico en reformas estructurales (Reforma Agraria)

ACONDICIONAMIENTO ESPACIAL

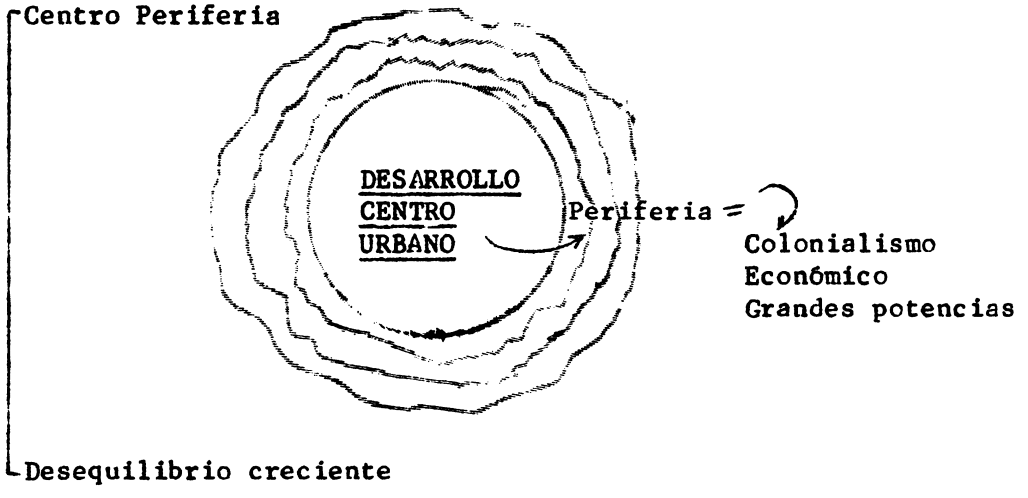
Corregir los desequilibrios regionales para el esfuerzo del desarrollo.

REGIONALIZACION DEL DESARROLLO

Esfuerzos conjuntos para establecer regiones de intervención.

4 - ESTRATEGIA DEL DESARROLLO REGIONAL

PRIMEROS PASOS EN ESTRATEGIAS



- MODELO INTERVENCIONISTA QUE ROMPE EL PROCESO DE DESEQUILIBRIO ACUMULATIVO.

  Desarrollo geográficamente equilibrado para un desarrollo armónico.

ESTRATEGIAS

- CREACION DE POLOS DE DESARROLLO
- POLITICA DE INCITACION DE DESARROLLO REGIONAL
- PARTICIPACION DE LA POBLACION

ANALISIS DE SITUACIONES Y ESTRUCTURAS.

CONOCER LAS REGIONES —— ANALISIS DE NECESIDADES, POSIBILIDADES Y POTENCIALIDADES.

SINTESIS Y ARBITRAJE SOBRE FACTORES POSITIVOS Y OBSTACULOS AL DESARROLLO.

ANALISIS DE SITUACIONES Y ESTRUCTURAS

Físicos, naturales y transformadas:

relieve, hidrografía, geología, climatología y vegetación, infraestructuras, ocupación de la tierra, implantación industrial y residencial.

Sociales:

Presupuesto familiar, estratificación y movilidad social, grupos de presión.

SITUACIONES Y ESTRUCTURAS

Producción agrícola, industrial y de mercado.

Características estructurales

Financiamiento, ahorro y crédito

Tipo de servicio y característica

Sistema educativo e informativo

Características con niveles

Administrativas, públicas y privadas

Instituciones y empresas

Interacciones intra e inter-regionales

Flujos de recursos, bienes y servicios.

ANALISIS DE NECESIDADES, POSIBILIDADES Y POTENCIALIDADES

CAPACIDAD

- PRODUCTORA DEL SUELO Y SUBSUELO:
  Actual y Potencial

- PRODUCCION Y CONSUMO DE ENERGIA Y COMBUSTIBLE.

PRODUCCION INDUSTRIAL, AGRICOLA Y ARTESANAL

TECNICA DE LA POBLACION Y SU FORMACION

POTENCIALIDAD Y POSIBILIDAD DEL DESARROLLO A CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO, EN FUNCION DE LAS CARACTERISTICAS.

SISTEMAS Y ARBITRAJE

- CONCLUSIONES

- RECOMENDACIONES

FACTORES POSITIVOS Y NEGATIVOS

FRENOS
MULTIPLICADOR > DESARROLLO

FORMULAR ALTERNATIVAS DE SOLUCION Y POLITICAS DE ACCION PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS REGIONALES Y LOGRAR SU INTEGRACION.

TECNICAS DE PLANIFICACION REGIONAL

RACIONALIZAR EL USO DE LOS RECURSOS

APLICACION DE TECNICAS DEPENDE DEL NIVEL DE DESARROLLO.

REGIONES

(1) RETRASADAS

Explotación Recursos Naturales

↓

Proceso de desarrollo

(2) DEPRIMIDAS

Eliminación de las causas y obstáculos al desarrollo.

(3) EXPANSION

Corregir el mecanismo espontáneo de crecimiento que ocasiona desequilibrios por concentración de recursos.

TECNICAS
↓
ESTUDIOS
REGIONES

1

ANALISIS DE SITUACIONES Y ESTRUCTURAS.

- Sociales
- ↑ Económicas
- ↑ Demográficas
- ↑ Técnicas
- ↑ Físicas

Relaciones y proporciones que las caracterizan entre sí.

2

ANALISIS DE POSIBILIDADES Y POTENCIALIDADES (Actual y Futuro).

Capacidad del suelo.
Capacidad de consumo de energía y combustible.
Capacidad producción industrial, agrícola, artesanal.
Capacidad técnica de la población y su formación.
Potencialidad y posibilidad de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

SINTESIS Y ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO.

3

-Estudio analítico de los factores positivos y negativos, los frenos y multiplicadores del desarrollo.
-Exponer alternativas, los medios y las políticas apropiadas en base a las perspectivas del desarrollo nacional.

a - CRITERIOS BASICOS PARA DELIMITAR LAS REGIONES

- TAMAÑO ADECUADO	NO SIEMPRE EN K^2 COSTO DE TRANSPORTES SISTEMAS DE TRANSPORTES TAMAÑO DE UNA POBLACION
- HOMOGENEIDAD EN CARACTERISTICAS BASICAS	ECONOMICAS SOCIALES CULTURALES
- COINCIDEN CON LAS DIVISIONES POLITICAS	APROVECHAR DATOS EXISTENTES APLICACION DE POLITICAS ESPECIALES
- ACCIDENTES GEOGRAFICOS DE IMPORTANCIA.	HOYA HIDROGRAFICA CALLEJON INTERANDINO CUENCAS, VALLES

b - POLOS DE DESARROLLO

CONCEPTO

POLO DE CRECIMIENTO

FOCO DE CRECIMIENTO

SITUADO EN UN ESPACIO ECONOMICO EMANAN Y CONVERGEN CIERTAS FUERZAS.

ESENCIALES = industria pesada

Polarización técnica

Dominación a otras unidades

TIPOS DE POLOS DE CRECIMIENTO.

DERIVADOS: dependencia técnica del polo principal.

LATERALES: ligados al polo principal por flujo de renta.

POLO DE DESARROLLO

CONJUNTO FORMADO POR UNIDADES ECONOMICAS MOTORAS.

ES ESPACIO FISICO.
- Concentración de actividades económicas y de población.
- Centro aglomerado o un eje formado por varios centros.

CREACION DE POLOS DE DESARROLLO

ECONOMICO
- -Introducción de actividades motoras que generan otras actividades.
- Aglomerar a su alrededor actividades complementarias.
- Multiplicar y acelerar la demanda y la oferta a través de distribución de ingreso e inversión.

CONDICION - La creación de un polo de desarrollo no puede separarse geográficamente de los centros de decisión.

CARACTERISTICAS DE LOS POLOS DE DESARROLLO

- CONJUNTO DE UNIDADES MOTORAS

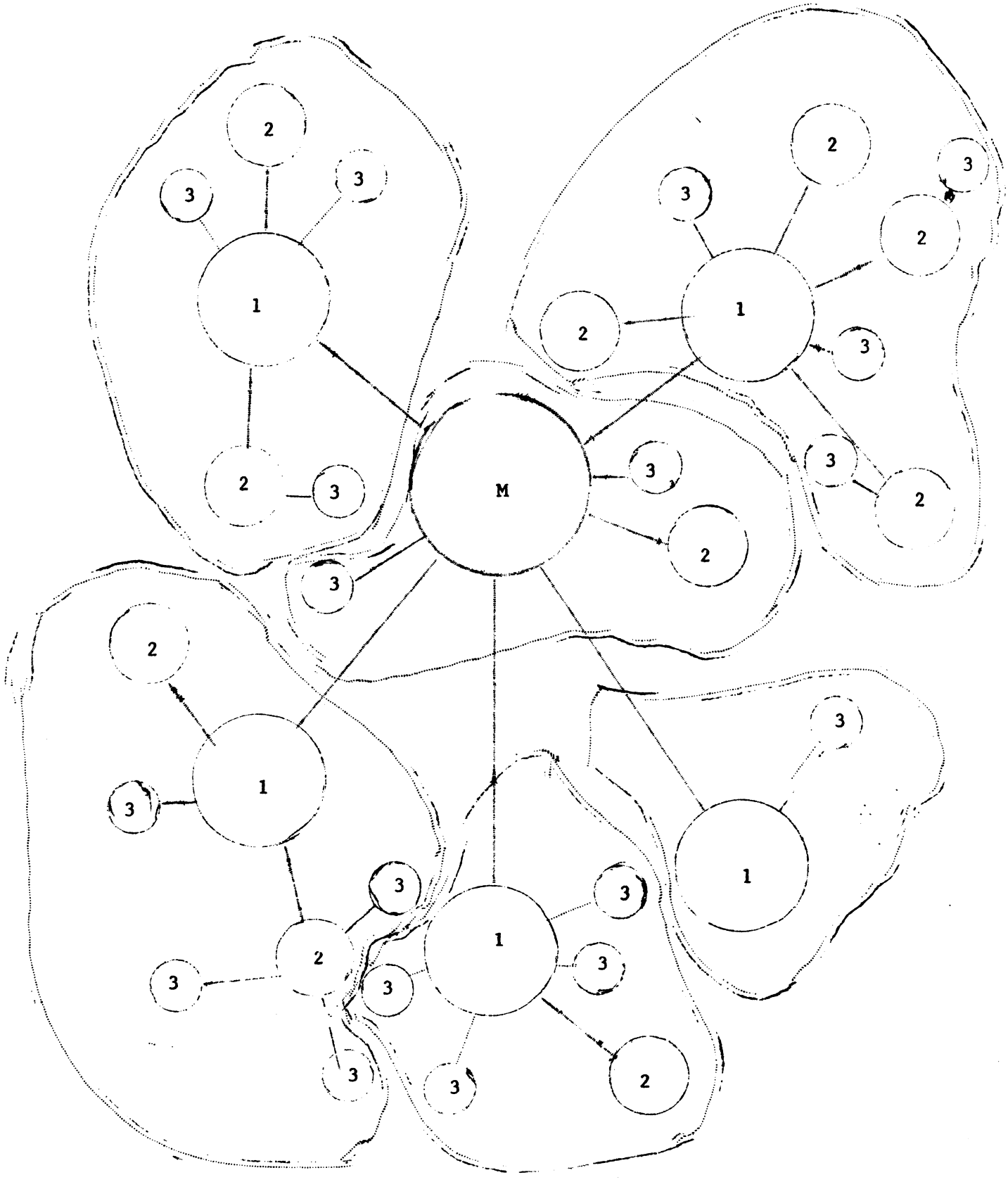
- Coinciden con centro poblado o está formado por un conjunto de éstos estrechamente vinculados entre sí.

- Aglomeración a su alrededor de actividades complementarias.

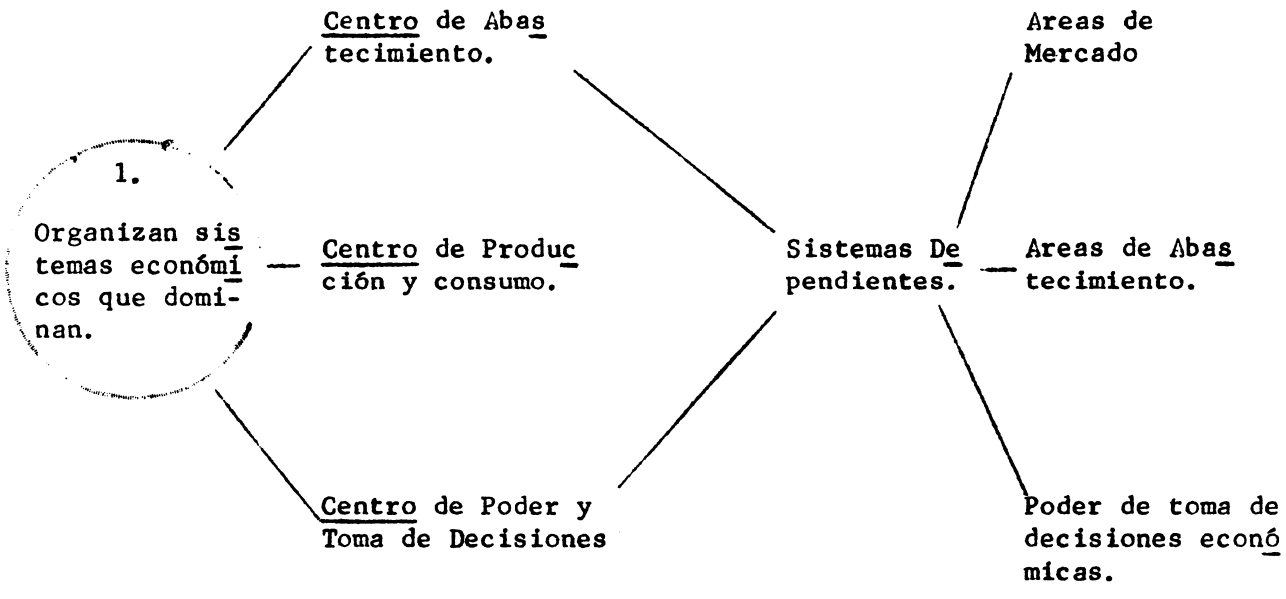
- Multiplicación y aceleración de la demanda y oferta a través de distribución del ingreso de la inversión inducida.

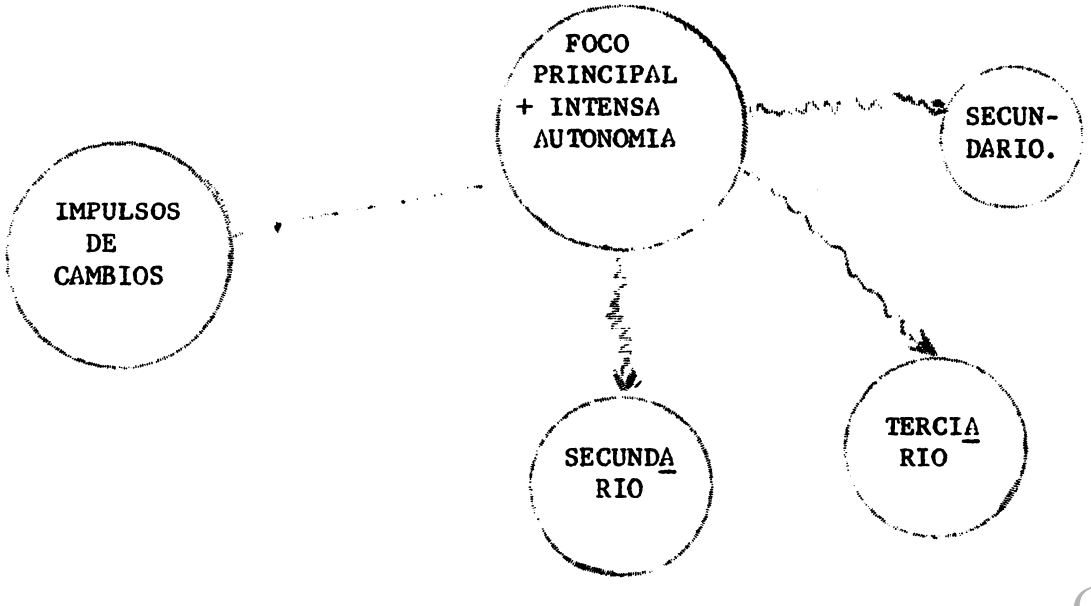
- Centro de decisión, sin descentralización administrativa no hay descentralización económica.

JERARQUIA DE POLOS

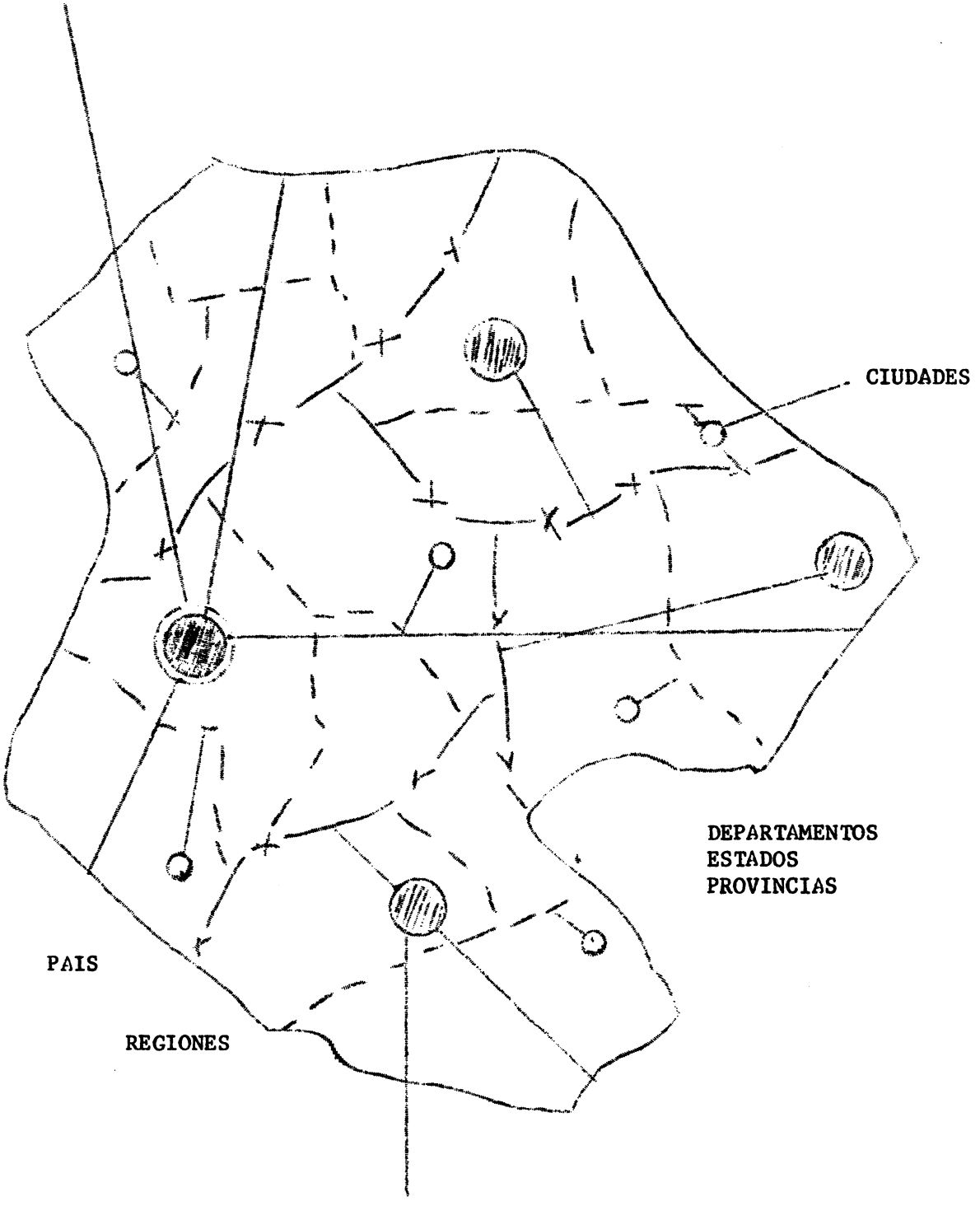


2. FUNCIONES DE LOS POLOS DE DESARROLLO





3, NIVELES DE SISTEMAS ECONOMICOS EN EL ESPACIO



CRITERIOS PARA ESTABLECER JERARQUIAS DE POLOS DE DESARROLLO

METROPOLITANO
- Servicios especializados
- Generan y difunden el desarrollo. → Fuera fronteras.

- Exportación de servicios bancarios
- Comercio al por mayor
- Servicios médicos, sanitarios y asistenciales
- Servicios gubernamentales
- Servicios educativos

POLOS DE DESARROLLO.
- Concentración actividades.
- Concentración industrial.
- Industrias motrices.

TAMAÑO DE LA POBLACION

FLUJOS DE TRANSITO

UNIDADES DE MERCADO DE TRABAJO

IDENTIFICACION DE ACTIVIDADES MOTRICES

PRODUCCION MOTRIZ

IDENTIFICACION DE AREAS DE INFLUENCIA
- FLUJOS BIENES
- REDES TELEFONICAS
- FLUJOS MIGRATORIOS
- POBLACION-DISTANCIA
- COSTOS DE TRANSPORTE

PARTICIPACION DE LA POBLACION EN LA TOMA DE DECISIONES

TECNOCRATAS POLITICOS > MISTIFICAN < TECNICA / ARTE DE CONDUCIR AL PUBLICO

ELABORACION PLANES NACIONALES

PARTICIPACION DE LA POBLACION ⟶ GRUPOS SOCIALES

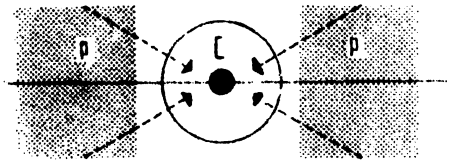
GRUPOS SOCIALES
Representantes
Fuerzas Vivas

- Profesionales — Sindicatos — Obreros agrícolas
- POLITICOS — Representantes del pueblo libremente elegidos.
- SOCIOCULTURALES — Patronales - Sindicales; Religiosos - Otros
- ADMON. PUBLICA — Funcionarios públicos; Planificadores - Portavoces del gobierno.

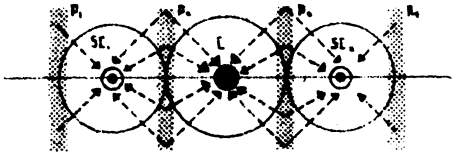
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ⟶ PROCESO DE PARTICIPACION DE LA POBLACION EN EL PLAN.

1. **Centros locales independientes, sin jerarquía.**

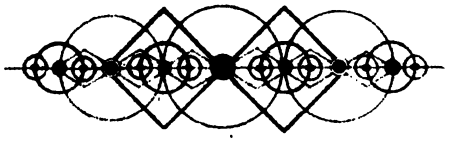
2. **Un fuerte centro, único.**



3. **Un fuerte centro nacional; sub-centros periféricos fuertes.**



4. **Un sistema funcional de ciudades inter-dependientes.**



1. **Centros locales independientes, sin jerarquía.**
   Estructura típicamente pre-industrial;
   Cada ciudad en el centro de pequeña región.
   Pocos posibilidades de crecimiento.
   Economía decadente.
2. **Un fuerte centro solitario.**
   Estructura típica industrialización incipiente; una periferia (P) emerge.
   Periferia decadente por éxodo hacia región metropolitana de empresarios, intelectuales y trabajadores.
3. **Un fuerte centro nacional; sub-centros periféricos fuertes.**
   Etapa incipiente madurez industrial; sub-centros (SC_n) desarrollados reducen periferia a manejables zonas inter-etropolitanas (P), donde persisten pobreza y atraso cultural.
4. **Un sistema funcional de ciudades inter-dependientes.**
   Complejidad organizada como meta final del periodo de madurez industrial; alcanzadas metas de balance inter-regional, eficiencia en localización ,integración nacional y máximo potencial de crecimiento.

Referencia: Síntesis del libro "Regional Policy for Developing Areas, a Case Study of Venezuela" de John Friedmann, publicado por la M.I.T. Press. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación Nos. 52, 53, Agosto 1968, p. 24.

POLOS DE DESARROLLO

FAVORECE EL DESARROLLO

- ACERCA AREAS RURALES A LOS CENTROS DE DECISION.
- ESTIMULA LA COMERCIALIZACION DE PRODUCCION AGRICOLA.
- FACILITA LA PROVISION DE INSUMOS.
- DESCONGESTIONA AREAS RURALES SUPERPOBLADAS.
- ESTIMULA ADOPCION DE NUEVAS TECNOLOGIAS - MAYOR PRODUCTIVIDAD.
- LA DESCENTRALIZACION FAVORECE EL PROGRESO RURAL.

POLITICA DE INCITACION AL DESARROLLO REGIONAL

- MEDIDAS ESPECIFICAS
  - Fiscales
  - Financieras

Orientar Actividades económicas estratégicas.

- Fiscales
  - Exoneraciones
    - Registro
    - Patentes
    - Protección Aduanera
- Financieras
  - Adjudicación tierras
  - Creación servicios
  - Subvenciones
  - Créditos selectivos
  - Primas de autofinanciamiento
- CARACTER TRANSITORIO

↓

RACIONAL REGIONALIZACION DE LAS INVERSIONES

- CARACTER
  - Nacional
  - Regional
  - Multirregional
  - Necesidades

↓

RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

RESUMEN: LECCIONES PARA EL PLANIFICADOR REGIONAL

W. Arthur Lewis - Development
Planning p.72

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA
Abril - Junio de 1971

RESUMEN: LECCIONES PARA EL PLANIFICADOR REGIONAL

"Los planificadores deben adoptar un curso medio...."

W. Arthur Lewis - Development Planning p. 72.

Posiblemente la mejor manera de resumir el contenido de este ensayo es suministrar al planificador regional unas pocas lecciones deducidas del análisis anterior.

Lección 1. Descubrir la naturaleza de los factores de intereses que controlan el aparato de la toma de decisiones en cada paso de su proceso.

Lección 2. Descubrir la naturaleza de los "esfuerzos" que han creado "tensiones" en la modificación de estructuras para capacitar a la sociedad a pasar del equilibrio existente hacia uno que es deseado por los planificadores.

Lección 3. En este sentido, la oportunidad de lanzar un plan regional debería estar relacionada, si es posible, con los problemas del mundo real que han de ser resueltos. En algunos países la evidencia de la necesidad puede alcanzarse por "violencia" o por "crisis".

Lección 4. Los objetivos de la planificación regional deben ser definidos de tal manera que no crean, innecesariamente, temores

de parte de los intereses de poder existentes que controlan las varias etapas del proceso de toma de decisiones. Se incluye en la definición de los controladores de la toma de decisiones no solamente los intereses políticos, de clase y de negocios, sino también aquellos administradores de otros organismos gubernamentales cuya cooperación se necesita para completar la misión asignada a los planificadores regionales y a las entidades de desarrollo regional. La batalla por el control de las políticas y de los recursos continúa después de expedirse una legislación favorable y de organizarse los organismos deseados por los planificadores regionales.

Lección 5. El tipo y diseño de la planificación y desarrollo regionales deben estar relacionados a las necesidades y deseos del mejoramiento social y económico. No deben resultar del deseo de una lógica y nítida compartamentalización de un país de parte de los planificadores regionales.

Lección 6. En la medida posible, el proceso de planificación y desarrollo regionales debe estar relacionado a la distribución geográfica presente del poder. Es necesario que el diseño y el tipo de la planificación y desarrollo regionales sean tales como para ganar la cantidad máxima de apoyo de los intereses de poder que controlan el proceso de toma de decisiones por medio de una variedad de medios, tales como coaliciones de varios intereses de poder.

Lección 7. Como corolario, donde los gobiernos locales controlan un importante segmento de los recursos y de los aparatos de toma de decisiones, lo mejor es organizar la operación de planificación y desarrollo regionales dándoles un papel importante importante en la preparación de las políticas, programas y operaciones, sobre la base de que los resultados son consistentes con los objetivos del plan regional. Las regiones definidas sobre una base puramente económica han de evitarse.

Lección 8.- El tipo de regiones de desarrollo y planificación basado sobre la utilización de un recurso mejorado, área decaída y desarrollo de frontera tienden a ser más exitosos si existe un gobierno central fuerte o si el planificador puede poner juntos suficientes apoyos por medio de la creación de un importante bloque de intereses de poder locales. En orden a fortalecer el apoyo del último grupo, es mejor delimitar los límites; se extenderán más allá de los límites que se derivan del uso de criterios económicos. Es mejor usar límites que comprendan la mayor cantidad posible de jurisdicciones políticas.

Lección 9. Los intereses creados de parte de los organismos gubernamentales existentes, particularmente aquellos organizados a un nivel nacional, serán muy grandes y, en efecto, con el tiempo pueden ser más importantes que la oposición de los intereses de

de poder fuera de la estructura gubernamental. Las fuentes de la oposición son dos: primera, el organismo de planificación y desarrollo regionales tiende a ser tomado como un instrumento que reducirá los poderes de las entidades existentes; segunda, las organizaciones regionales de los otros organismos gubernamentales generalmente no coinciden con aquellas diseñadas por los planificadores regionales. Hay una gran resistencia de parte de los organismos nacionales en reorganizar sus administraciones regionales para satisfacer aspiraciones de los planificadores regionales.

Lección 10.- La oposición de las otras entidades gubernamentales nunca se para. Generalmente, la batalla con los intereses de poder fuera del gobierno ocurre al tiempo de pasar la legislación necesaria. Una vez que la legilsación es expedida, su oposición generalmente cesa, a menos que nada nuevo se presente para renovar sus ataques. Por otra parte, la oposición de las entidades administrativas de otras entidades continuará y se realizará de manera que es difícil identificarla y oponerse a ella. Ellas estarán a la espera para aprovechar cualquier error.

Lección 11.- El planificador regional, o para el caso cualquier planificador, debe aprender a no prolongar la oposición sin ne-

cesidad después de haber ganado sus puntos. Las ideologías deben ocultarse y el administrador pragmático debe emerger.

Lección 12.- Lo más importante de todo planificador regional es no perder nunca su "sentido del humor". En ningún momento debe adquirir un "complejo de persecución".

PLANIFICACION PARCIAL DE LA REFORMA AGRARIA

Misceláneo # 1.379

PLANIFICACION A NIVEL DE UNIDAD DE PRODUCCION

PARTE APLICADA

Por:

Jaime Ortiz E.
IICA

Bogotá. 1971

PLANIFICACION A NIVEL DE UNIDAD DE PRODUCCION

PARTE APLICADA

1. ANTECEDENTES

En un área denominada El Valle (Ver fig. No 1*) que constituye con otras la Región Occidental del país se propone desarrollar intensivamente la ganadería en cualquiera de las siguientes actividades.

a) Ganado de leche

b) Engorde de ganado de carne

c) Ganado porcino

Esta propuesta se ajusta a los propósitos fijados en el plan de desarrollo integral de la Región, donde se ha considerado los siguientes factores:

a) La vocación natural de la tierra y condiciones ambientales adecuadas para la explotación ganadera

b) La existencia de una demanda amplia y siempre creciente de carne y más productos de la industria ganadera.

c) La presencia de explotaciones con experiencia en el manejo de ganado

d) Especial disposición por parte de los agricultores para respaldar cualquier iniciativa en favor del desarrollo ganadero

e) La disponibilidad de técnicos especializados para proporcionar asistencia a los agricultores en las fases de producción y mercadeo de los productos.

El factor limitante que ha sido plenamente identificado lo

---

* El dibujo de la figura No 1 fue realizado por los participantes del Curso Internacional sobre Elaboración de Proyectos de Asentamientos Campesinos en Areas de Riego que tuvo lugar en Yaracuy con la dirección del Personal Profesional del IICA en Venezuela. Por convenir a propósitos didácticos se han cambiado los nombres de los lugares.

constituyen las reducidas disponibilidades de recursos financieros de la banca oficial. La banca privada no tiene mayor interés en propiciar el desarrollo ganadero del área, por el único hecho de que sus escasos recursos son mejor retribuídos cuando los utiliza para atender actividades industriales o comerciales.

El gobierno regional que tiene capacidad legal para contratar préstamos externos, ha decidido formular un proyecto para el fomento de la ganadería, el mismo que tendrá vigencia durante los próximos cinco años.

El proyecto se inicia con un estudio de la situación actual del área (diagnóstico), de donde se desprenden las siguientes conclusiones:

a) Que la explotación ganadera no aprovecha adecuadamente todos los recursos disponibles.

b) Que hay margen para mejorar el rendimiento de la tierra y la productividad de la mano de obra.

c) Que la explotación ganadera ha dejado de ser extensiva, pero que un mejor uso de recursos financieros permitiría consolidar definitivamente la explotación de tipo intensivo.

d) Que ha habido un progreso en la ganadería de la región que puede ser evidenciado a través del notable incremento del número de animales y del mejoramiento en la calidad de los mismos, todo lo cual ha redundado en un aumento de la producción.

e) Los puntos más críticos tienen relación con la gestión empresarial y organización del mercadeo a nivel del área.

El Valle comprende explotaciones que alcanzan una superficie útil de 30.300 Has. (Ver Cuadro No. 2), tiene una ligera gradiente en sentido N-S y está servida con riego por gravedad proveniente del embalse denominado "Agua Clara". El agua se represa y durante los meses de verano (Octubre-Abril) es aprovechada para regar los campos de El Valle. En el invierno, generalmente, las lluvias son excesivas. Constantemente estas lluvias resultan ser torrenciales y constituyen una amenaza para los suelos sueltos de El Valle.

Numerosos caños y quebradas cruzan El Valle, drenando en forma natural los excesos de aguas lluvias del invierno.

Las 30.300 Has. de El Valle, que no incluyen la superficie ocupada por los centros poblados, se distribuyen en la forma siguiente:

Las 30.300 Has. de El Valle, que no incluyen la superficie ocupada por los centros poblados, se distribuyen en la forma siguiente:

Construcciones y caminos	990	Has.
Tierras de labor	21.200	"
Pasto permanente	6.130	"
Bosque	1.980	"
Total	30.300	"

Esta superficie corresponde a 88 explotaciones que tienen una extensión más o menos parecida y que oscila entre las 81 hectáreas y 126 haciendas de tamaño similar que promedian entre las 184 Has.

Algunos centros poblados están ubicados en El Valle y sus contornos siendo los principales: San Pedro, Piedras, Las Delicias y Solera.

En ellos los agricultores pueden adquirir todos los materiales que son requeridos para sus explotaciones y disponen también de los servicios indispensables para sus operaciones. Escuelas y hospitales están bien dotados. La luz eléctrica es provista por la Empresa Nacional de Electrificación, cuyo servicio es eficiente. El agua potable la provee el Servicio de Acueductos Rurales.

Los productores son obligatoriamente miembros del Centro Agrícola "El Valle" y sus trabajadores son miembros del Sindicato "STA".

La producción es transportada por automotores ya sea al matadero público ubicado en San Pedro o a la planta pasteurizadora INDULAC S.A., ubicada en el mismo centro poblado.

Se ha constatado que las explotaciones agrícolas de El Valle no tienen grandes diferencias entre unas y otras. Inclusive se tiene la impresión de que obedecen a un mismo patrón de explotación que refleja una política bien definida cuando se proyectó El Valle, con ocasión de la entrada en servicio del Sistema de Riego de Agua Clara. La principal diferencia es el tamaño de las mismas, puesto que las ubicadas al norte de la línea de Ferrocarril son más grandes que las localizadas al sur.

2. EXPLOTACION "TIPO"

La Hacienda "Candy" ha sido considerada como representativa del área. Por que hay cierto equilibrio en sus inversiones, el nivel de operación es satisfactorio y fundamentalmente, porque la mayoría de explotaciones operan en condiciones técnicas similares a ella.

Los dueños de "Candy" son la familia Pérez de larga tradición en la producción agrícola, como muchas otras del área. Está compuesta por el Jefe (45 años), su esposa (40 años), 3 hijos (de 20, 18 y 16 años respectivamente) y dos hijas (de 14 y 12 años). El mayor de los hijos prefirió no seguir la universidad para ayudar a su padre en la Hacienda, los dos hijos varones estudian en el colegio y su participación en las faenas del campo se reducen al período de vacaciones anuales (de Julio 15 a Setiembre 30) y únicamente durante los días hábiles. Las hijas también asisten al colegio, pero su participación en la Hacienda es insignificante, porque en sus horas libres prefieren hacerse cargo de las tareas del hogar. La oferta de mano de obra de la familia se estima en 921 jornadas (Ver cuadro No. 1).

Cuadro No. 1

HACIENDA "CANDY" OFERTAS ANUALES DE MANO DE OBRA FAMILIAR

(En jornadas)

CONCEPTO	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	TOTAL
Jefe de Familia	31	28	31	30	31	30	31	31	30	31	30	31	365
Esposa	12	10	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	142
Primer hijo	24	22	25	24	25	24	25	25	24	25	24	25	292
Segundo hijo	-	-	-	-	-	-	12	25	24	-	-	-	61
Tercer hijo	-	-	-	-	-	-	12	25	24	-	-	-	61
Total	67	60	68	66	68	66	92	118	114	68	66	68	921

Las necesidades adicionales de mano de obra se consiguen fácilmente, pagando $8.00 por jornada.

3. INFORMACION TECNICA

La familia Pérez tiene experiencia muy amplia en el manejo de ganado lechero y de porcinos, pero nunca antes habían engordado ganado. De la experiencia del señor Pérez y de sus vecinos, así como por la información proporcionada por los agentes de extensión y la estación experimental, han podido deducir lo siguiente:

3.1 Cultivos. Niveles de fertilización y rendimientos

El señor Pérez llevó muestras de suelo a los laboratorios de la Estación Experimental del Ministerio de Agricultura y solicitó el análisis e interpretación a fin de proceder a un plan de fertilización. Como resultado del análisis obtuvo el consejo siguiente:

a) Para el cultivo de avena debía utilizar una fórmula 5-20-10, en cualquiera de los niveles de fertilización siguiente:

Cuadro No. 2

NIVELES DE FERTILIZACION PARA CULTIVO DE AVENA

Nivel de Fertilización Kgr./Ha.	Costos de Fertilización $/Ha.	Producción Ton./Ha
0	0	0.80
125	9.8	1.20
250	19.6	1.40
375	29.4	1.50
500	39.2	1.55

b) Para el cultivo de pasto artificial (75% de alfalfa con 25% de Bromo), le recomendaron la fórmula 5-10-20 para el primer año y 5-10-30 para el segundo, en cualquiera de los siguientes niveles de fertilización.

Cuadro No. 3

NIVELES DE FERTILIZACION PARA EL CULTIVO DE PASTO ARTIFICIAL

Nivel de Fertilización Kg/Ha.	Costo de Fertilización $/Ha.	Producción Ton./Ha.	
		Heno	Ensilaje
0	0	5.00	16.00
125	15	8.40	27.00
250	30	10.20	32.50
375	45	11.00	35.00
500	60	11.20	36.00

c) Para el cultivo de maíz con una rotación M-M-A-H-H, le recomendaron utilizar la fórmula 10-20-10, con una adición de urea en el segundo año conforme lo indica la figura siguiente:

Cuadro No. 4

NIVELES DE FERTILIZACION PARA EL CULTIVO DE MAIZ

Nivel de Fertilización Kg/Ha.	Urea adicional para el 2o. año Kg/Ha.	Costo de la Fertilización $/Ha.	Producción p/Ha.	
			Grano Ton.	Ensil Ton.
0	0	0	2.00	17.00
125	15	16	2.80	25.00
250	30	32	3.20	31.00
375	45	48	3.40	34.00
500	60	64	3.50	36.00

El Agente de Extensión explicó al Sr. Pérez la forma de elegir el nivel de fertilización más adecuado. El método sugerido por el Agente de Extensión es aplicable a la mayoría de casos en los cuales se tiene que elegir un proceso para producir un bien, entre varias alternativas dadas por diferentes niveles de empleo de un recurso.

Cuadro No. 5

DETERMINACION DEL MEJOR NIVEL DE FERTILIZACION PARA PRODUCIR MAIZ EN GRANO

Nivel de Fertilización (Kg./Ha.)	Rendimiento (Kg.)	Kgr. Adición Fertilizante	Kgr. Adición de Producto	Producto físico marginal	Valor del producto marginal	Costo del factor (Fert)	Produc. físico promedio
X	Y	ΔX	ΔY	$\frac{\Delta Y}{\Delta X}$	$\frac{\Delta Y}{\Delta X} \cdot P_y$	P_x	$\frac{Y}{X}$
0	2.000					0.13	-
		125	800	6.4	0.64		
125	2.800					0.13	256
		125	400	3.2	0.32		
250	3.200					0.13	164
		125	200	1.6	0.16		
375	3.400					0.13	117
		125	100	0.8	0.08		
500	3.500						92

En la columna del Valor del Producto Marginal hay dos cifras 0.16 y 0.08 entre las cuales está comprendida la de 0.13 que corresponde precisamente a un nivel de fertilización de 375 Kgr. En otras palabras, 375 Kgr. es el mejor nivel de fertilización al cual debemos producir. Igual procedimiento hay que utilizar para los demás productos.

3.2. Rotaciones

Los cultivos tradicionales del área han sido, el maíz, la avena y el heno, conteniendo este último una combinación de 4/5 de alfalfa por 1/5 de una gramínea (por ejemplo Bromo).

La rotación que siempre han recomendado para el área ha sido maíz, maíz, maíz, avena, heno, heno.

El Sr. Pérez tiene particular interés en el ganado lechero y pretende duplicar su hato si hay crédito suficiente. Pero dada la calidad de las tierras de labranza que posee, no estaría dispuesto a ampliar la superficie que tiene de pasturas permanentes. El Agente de Extensión le aconseja que por cada 3 vacas más sus reemplazos, es necesario disponer de 2.5 Has. de pastura permanente, independientemente de la ración alimenticia que se elija y que si no dispone de suficiente área de pastura, esta relación puede reemplazarla utilizando 6 ton. de heno por las 2.5 Has. de pasto permanente.

Con esta información el Sr. Pérez elabora su plan de rotación tomando en consideración los lotes en que está dividida su Hacienda "Candy". (Ver Cuadro No. 6 y 7).

Cuadro No. 6

HCDA. "CANDY" - ROTACION DE CULTIVOS

Lote	Superficie (Ha.)	Rotación (Años)				
		1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
A	6	M	M	A	H	H
B	9	M	A	H	H	M
C	8	P	P	P	P	P
D	4	P	P	P	P	P
E	7	A	H	H	M	M
F	10	H	H	M	M	A
G	8	H	M	M	A	H
H	9	M	M	A	H	H
I	9	M	A	H	H	M
J	5	A	H	H	M	M

M = Maíz
A = Avena
H = Pasto Artificial (80% de alfalfa, 20% Bromo)
P = Pasto permanente

Cuadro No. 7

HCDA. "CANDY" - DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE PRODUCTIVA
(En Ha.)

Cultivo	AÑOS				
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
Maíz	33	23	18	22	30
Avena	12	18	15	8	10
Pasto permanente	12	12	12	12	12
Pasto artificial	18	22	30	33	23
Total	75	75	75	75	75

3.3 Ganado

a) Ganado de leche

1) Las vacas se mantienen en producción durante 4 años

2) El precio de una vaca es de $400.

3) Por cada vaca adicional se requiere:

Para construcciones	$ 500
Para equipo	200
Total	700

4) Las raciones alimenticias más aconsejadas son las siguientes:

Cuadro No. 8

RACIONES ALIMENTICIAS POR VACA*

Ración	Suplemento proteico y mineral Kg./vaca	Maíz Kg/vaca	Avena Kg/vaca	Heno Kg/vaca	Ensilaje (Maíz o Pasto) Ton/vaca
A	210	220	150	3.6	3.8
B	320	280	200	3.6	3.8
C	410	350	250	3.6	3.8
D	470	410	300	3.6	3.8

* En la ración alimenticia se incluye la parte correspondiente a dos reemplazos por cada 3 vacas.

5) La producción de leche dependerá de la ración alimenticia elegida. A continuación se dan datos al respecto.

Cuadro No. 9

PRODUCCION DE LECHE POR VACA Y SU VALOR

Ración	Producción lts.*	Valor de la Producción $
A	4.650	418.50
B	4.970	447.30
C	5.240	471.60
D	5.400	486.00

* Toda esta leche es para la venta y de la producción de cada vaca se descontó 200 lts. por año para consumo en la Hacienda.

El Sr. Pérez manifestó que luego de analizar los datos de raciones alimenticias, prefiere utilizar la asignada con la letra "C".

6) El transporte de la leche es a razón de $4.00 cada 1.000 lts.

7) El índice de pariciones es de 75%, siendo la mitad de las crías machos, todos los cuales se venden con un peso vivo de 50 Kgr., a razón de $0.55 el kilo. Hay un 5% de mortalidad en los terneros.

8) El precio por Kgr. vivo de animales de deshecho es de $0.40 y generalmente alcanzan un peso de 600 Kgr. Anualmente se deshecha el 25% de las vacas en producción.

9) Los servicios del veterinario, medicinas, inseminación, etc. cuestan $30 por vaca.

10) Si el Sr. Pérez desearía vender su hato, podría hacerlo a razón de $350.00 por vaca, pero su aspiración es la de duplicar su actual hato lechero.

b) <u>Cría y engorde de cerdos</u>

1) El Sr. Pérez no desea aumentar el número de cerdos sobre la cantidad que hoy posee, de 10 madres.

2) Cada madre tiene dos camadas en el año y un promedio de 7 crías por camada son conservadas.

3) Las madres se conservan en producción dos años y las hembras para reemplazo se pueden adquirir por $70 c/u; precio al cual también pueden venderse las madres.

4) Si la dimensión de la manada se quiere expandir, es necesario lo siguiente por cada madre adicional:

Para construcciones	$ 350
Para equipo	60
Total	$ 410

5) Los cerdos se venden aproximadamente a los 6 meses de edad, cuando han adquirido 100 Kgs. de peso.

6) Los requerimientos alimenticios por madre, incluyendo las dos camadas son:

650 Kgs. de suplemento (40% proteína y mineral)
1.880 Kgs. de maíz
270 Kgs. de avena
0.5 Ton. de Heno

7) Las madres paren en Diciembre y Julio

8) Los cerdos se venden a razón de $0.45 por Kgr. de peso vivo.

9) Los servicios de Veterinario, medicinas, etc. cuestan $35 por madre (incluyendo la camada).

c) Engorde de ganado de carne

1) Novillos tipo carne, de un año de edad y con un peso medio de 270 Kgr. se pueden adquirir a $135, generalmente en el mes de Diciembre y se venden con 450 Kgr. de peso entre Agosto y Setiembre.

2) La oferta de novillos es amplia y las haciendas productoras se encuentran en un radio no mayor de 200 Kmts. de El Valle.

3) Por cada cabeza se requiere lo siguiente:

Para construcciones	$ 70
Para equipo	10
Total	$ 80

4) Se conocen dos clases de raciones: la una es a base de grano a discreción y la otra a base de alimento rústico a discreción. Con la primera alcanzan los 500 Kgr. en 200 días y con la segunda en 240. La composición de las dos raciones será la siguiente:

Cuadro No. 10

RACIONES ALIMENTICIAS PARA ENGORDE DE UNA CABEZA DE GANADO TIPO CARNE

Ración	Suplemento* Kgr.	Maíz Kgr.	Heno Ton.	Ensilaje Ton.
Grano a discreción	110	500	0.25	1.5
Alimento rústico a discreción	110	360	0.25	3.0

Nota: *El suplemento contiene 40% de proteina y minerales.

5) El ganado gordo tipo carne se vende $0.52 el Kgr. de su peso vivo.

6) El Sr. Pérez estaría dispuesto a adquirir tantos novillos como su propia producción de maíz lo permita, una vez cubiertos los requerimientos del hato lechero y de las cerdas madres.

4. ORGANIZACION DEL USO DE LOS RECURSOS

4.1 El punto de partida constituye el inventario de la explotación, el mismo que debe contener valorados todos los rubros que contiene la hacienda y debidamente agrupados en:

a) Tierra y mejoras
b) Construcciones e instalaciones
c) Maquinaria
d) Equipo
e) Herramientas
f) Existencias en bodega
g) Animales

La valoración se hará tomando de los registros, donde deben constar el acervo depreciado. Si no existen registros, se valorará a precios de mercado, considerando su estado de conservación y mantenimiento. (Ver Cuadro No. 11)

Cuadro No. 11

HACIENDA "CANDY" - INVENTARIO

1) TIERRA:

Tierra de labor	has.	63
Pasturas permanentes	"	12
Bosque	"	4
Caminos, construcciones	"	2
Total	has.	81

Valor actual de las 80 has. ..... $ 32.400

2) CONSTRUCCIONES

Establo para 30 vacas con 20 crías
Silo para 166 Tons. de ensilaje
Porqueriza para 10 madres
Galpón para maquinaria

Valor actual de las construcciones ..... $ 21.000

3) GANADO

30 vacas lechando y 20 reemplazos	$11.700
10 cerdas madres con 7 críos cada una	2.000
1 cerdo	300

Valor actual del ganado ..... $ 14.000

4) MAQUINARIA:

1.	tractor con arado (de 3 años)	$ 4.000
1	tractor con arado (de 7 años)	2.050
1	tractor con arado (de 5 años)	2.000
3	arados con reja	600
1	esparcidora de estiércol de 0.5 Ton.	600
1	sembradora de líneas de 8'	600
1	rastra de discos de 8'	600
1	sembradora de maíz de 2 surcos	300
1	cultivadora de 2 surcos	100
1	rastra de dientes de 9'	300
1	segadora de 7'	300
1	rastra para pasto	250
1	rastra liviana de 12'	100
1	enfardadora de heno de (4 años)	1.200
2	carretones (remolques)	1.600
1	limpiadora de canales (de 3 años)	1.600
1	descargadora de silos (de 1 año)	1.200
1	equipo y herramientas misceláneos	3.200

valor total maquinaria y equipos 21.400

RESUMEN DEL INVENTARIO

Tierra	32.400
Construcciones	21.000
Ganado	14.000
Maquinaria y equipo	21.400
Total	$ 88.800

El inventario valorado, el plano de la explotación, el plan de rotación, la información de carácter técnico y económico y las preferencias del agricultor son los elementos indispensables para determinar la producción agrícola en términos físicos (Ver Cuadro No. 12).

Cuadro No. 12

HACIENDA "CANDY" - PRODUCCION TOTAL POR AÑOS
(Superficie en Has. Produc. en Ton.)

Producto	Nivel de Fertiliz. K. Ha.	AÑOS									
		1. año		2 año		3 año		4 año		5 año	
		Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.
Maíz en grano	375	18	61.2	18	61.2	18	61.2	18	61.2	18	61.2
Maíz para ensilaje	375	15	510.0	15	170.0	0	-	4	136.0	12	408.0
Avena	375	12	18.0	18	27.0	15	22.5	8	12.0	10	15.0
Heno	375	18	198.0	22	242.0	18	198.0	25	265.0	23	253.0
Pasto para ensilaje	375	-	-	-	-	12	420.0	8	280.0	-	-

Para elaborar el cuadro anterior se consideraron los siguientes aspectos:

a) Todo el maíz producido en "Candy" será utilizado en las tres actividades: ganadería de leche, cría y engorde de porcinos y engorde de ganado de carne.

b) De acuerdo con la rotación establecida en el tercer año se alcanza la menor superficie de producción de maíz consecuentemente esta superficie será totalmente dedicada a la producción de maíz en grano. En todos los años que cubre el proyecto la superficie dedicada a este propósito, no variará.

c) La superficie restante del cultivo de maíz será dedicada a la producción de ensilaje.

d) Ninguna limitación se ha establecido a la producción de avena, de manera que la superficie dada por la rotación no variará.

e) Del área dedicada a pasto artificial, se procurará utilizar una parte en la producción de ensilaje para alcanzar un nivel total de no menos de 410 ton. y la restante se dedicará a la producción de heno.

f) Conforme desea el Señor Pérez, cualquier cantidad adicional de heno será adquirida por compra.

Combinando las aspiraciones del señor Pérez, las limitaciones establecidas por la rotación de cultivos, los niveles de fertilización y las expectativas de producción, se pudo llegar a establecer los requerimientos de alimentos para la producción pecuaria de la Hcda. "Candy", para un año calendario (Ver Cuadro No. 13).

Cuadro No. 13

HACIENDA "CANDY". - ACTIVIDADES PECUARIAS Y REQUERIMIENTOS DE ALIMENTOS PARA UN AÑO
(En Tons.)

Actividad	Suplemento	Maíz	Avena	Heno	Ensilaje
PORCINO					
-Por madre	0.65	1.88	0.27	0.50	-
-Por 10 madres	6.50	18.8	2.70	5.00	-
GANADO DE LECHE					
-Por vaca	0.41	0.35	0.25	3.60	3.80
-Por 60 vacas	24.60	21.00	15.00	216.00	228.00
-Por 43 vacas				86.00	
GANADO DE CARNE					
-Por cabeza	0.11	0.36	-	0.25	3.00
-Por 60 animales	6.60	21.60	-	15.00	180.00
TOTAL PARA UN AÑO	37.70	61.40	17.70	322.00	408.00
TOTAL PARA 5 AÑOS	188.50	307.00	88.50	1.610.00	2.040.00

5. INSUMOS

5.1 Alimentos para el ganado

En el Cuadro No. 13 constan los requerimientos de alimentos para las actividades pecuarias, las mismas que se han formulado de acuerdo con preferencias del productor. También se ha expandido los requerimientos alimenticios para cubrir un período de cinco años.

5.2 Mano de Obra

Los requerimientos de mano de obra han sido calculados sobre la base de que la familia atendería fundamentalmente las actividades pecuarias. (Ver Cuadro No. 14).

Cuadro No. 14

HACIENDA "CANDY" - REQUERIMIENTO DE MANO DE OBRA PARA EL PRIMER AÑO

ACTIVIDADES	JORNADAS DE TRABAJO POR MESES												TOTAL
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
Hato lechero(60 vacas)	45	45	45	45	45	52	60	60	60	52	52	52	613
Ganado porcino(10 madres)	6	6	6	5	4	4	4	4	5	5	5	6	60
Ganado carne (60 cabezas)	8	8	8	8	8	8	8	8	-	-	-	-	64
Maíz p/grano (18 Has.)	5	5	5	9	5	-	-	-	-	4	13	4	50
Maíz p/ensilaje (15 Has.)	4	4	15	-	-	-	-	-	-	4	12	4	43
Avena (12 Has.)	1	1	4	-	-	-	-	-	-	-	3	6	15
Heno (18 Has.)	1	1	3	-	-	-	-	5	-	-	3	4	17
Pasto p/ensilaje (0 Ha.)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paja de avena	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Total	70	70	86	69	62	64	72	77	65	65	88	76	864
Mano de obra familiar	67	60	68	66	68	66	92	118	114	68	66	68	921
Mano de obra asalariada	3	10	18	3	-	-	-	-	-	-	22	8	64
Excedente mano obr. fam.	-	-	-	-	6	2	20	41	49	3	-	-	121

Es importante destacar que en todos los años es necesario recurrir al empleo de mano de obra asalariada, a pesar de que se registra un excedente de mano obra familiar. La única explicación posible es el hecho de que en determinados meses del año, el trabajo de la familia es insuficiente, por lo cual es indispensable recurrir al empleo de mano de obra adicional. En cambio, otros meses acusan un excedente de mano de obra familiar (Ver Cuadro No. 15).

Cuadro No. 15

HCDA. "CANDY" - REQUERIMIENTO DE MANO DE OBRA DURANTE LOS 5 PRIMEROS AÑOS

(en jornadas)

ACTIVIDADES	AÑOS					Total
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	
Hato lechero	613	613	613	613	613	3.065
Ganado porcino	60	60	60	60	60	300
Ganado de carne	64	64	64	64	64	320
Maíz para grano	50	50	50	50	50	250
Maíz para ensilaje	43	43		11	33	130
Avena	15	23	22	10	12	82
Heno	17	21	17	25	21	101
Pasto para ensilaje			18	11		29
Paja de avena	2	2	2	2	2	10
Total	864	876	846	846	855	4.287
Mano de obra familiar	921	921	921	921	921	4.605
Mano de obra asalariada	64	75	44	43	55	281
Excedente mano obra familiar	121	120	119	118	121	599

6. EXCEDENTES Y DEFICITS DE ALIMENTOS

De la comparación entre la producción agrícola y los requerimientos de alimentos para las actividades pecuarias es posible obtener tanto los excedentes que serán vendidos, como los déficits que deben ser comprados fuera de la explotación. (Ver Cuadro No. 16).

Cuadro No. 16

EXCEDENTES Y DEFICITS DE ALIMENTOS DURANTE 5 AÑOS Y SU ORIGEN
(En Ton.)
HACIENDA "CANDY"

ALIMENTOS	AÑOS					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
Suplemento (40% protein. y miner.)	37.70	37.70	37.70	37.70	37.70	188.50
-Requerimiento	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
-Déficit	37.70	37.70	37.70	37.70	37.70	188.50
- Excedente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Maíz en grano						
-Requerimiento	61.40	61.40	61.40	61.40	61.40	307.00
-Producción propia	61.20	61.20	61.20	61.20	61.20	306.00
-Déficit	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	1.00
-Excedente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Maíz en ensilaje						
-Requerimiento	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	2.040.00
-Producción propia	510.00	170.00	0.00	136.00	408.00	1.224.00
-Déficit	0.00	238.00	408.00	272.00	0.00	910.00
-Excedente	102.00	0.00	0.00	0.00	0.00	102.00
Avena						
-Requerimiento	17.70	17.70	17.70	17.70	17.70	88.50
-Producción propia	18.00	27.00	22.50	12.00	15.00	94.50
-Déficit	0.00	0.00	0.00	5.70	2.70	8.40
-Excedente	0.30	9.30	4.80	0.00	0.00	14.40
Heno						
-Requerimiento	322.00	322.00	322.00	322.00	322.00	1.610.00
-Producción propia	198.00	242.00	198.00	275.00	253.00	1.166.00
-Déficit	124.00	80.00	124.00	57.00	69.00	454.00
-Excedente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Pasto para ensilaje						
-Requerimiento	0.00	238.00	408.00	272.00	0.00	910.00
-Producción	0.00	0.00	420.00	280.00	0.00	700.00
-Déficit	0.00	238.00	0.00	0.00	0.00	238.00
-Excedente	0.00	0.00	12.00	8.00	0.00	20.00

7. PRODUCCION VENDIBLE

La producción vendible, en nuestro caso compuesto por la parte de la producción agrícola no utilizada en la alimentación de los animales y la producción pecuaria o de origen pecuario es necesario determinarla, (Ver Cuadro No. 17), para posteriormente determinar el ingreso bruto o valor de la producción.

Cuadro No. 17

HACIENDA CANDY - PRODUCCION VENDIBLE

CONCEPTO	AÑOS					
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
Avena (ton)	0.3	9.3	4.8	0.0	0.0	14.40
Ensilaje de pasto (ton)	-	-	12.0	8.0	-	20.00
Leche (en 1.000 lts.)	312.0	316.2	318.6	319.8	320.4	1.587.00
Ganado de desecho peso vivo (ton)	5.5	6.0	7.0	8.0	9.0	35.50
Terneros peso vivo (ton)	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	5.50
Cerdos peso vivo(ton)	14.0	14.0	14.0	14.0	14.0	70.00
Ganado de carne peso vivo (ton)	30.0	30.0	30.0	30.0	30.0	150.00

8. INGRESO BRUTO

Los precios que rigen en el mercado para los productos agrícolas constan en el Cuadro No. 18. Si el señor Pérez desea adquirirlos, debe correr con los gastos de transporte hasta la hacienda. La producción pecuaria la vende en la misma Hacienda, lo mismo que la producción agrícola excedente.

Multiplicando los precios por la producción vendible (Cuadro No. 19), se obtendrá el ingreso bruto o valor de la producción vendible.

Cuadro No. 18

PRECIOS DE LOS PRODUCTOS
(En $)

Producto	Unidad	Precio
Maíz en grano	Ton.	100
Avena	Ton.	100
Heno	Ton.	21
Ensilaje de Pasto	Ton.	7
Ensilaje de Maíz	Ton.	6
Suplemento	Ton.	120
Leche	1.000/litro	100
Ganado de desecho (peso vivo)	Ton.	400
Terneros (peso vivo)	Ton.	550
Porcinos (peso vivo)	Ton.	450
Ganado de carne (peso vivo)	Ton.	520

Cuadro No. 19

HACIENDA "CANDY" - VALOR DE LA PRODUCCION VENDIBLE
(En $)

	AÑOS					
CONCEPTO	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
Avena ($100/Ton)	30	930	480	-	-	1.440
Ensilaje de Pato ($7/T)	-	-	84	56	-	140
Leche ($100/1.000 lt)	31.200	31.620	31.860	31.980	32.040	158.700
Ganado de desecho (400/Ton)	2.200	2.400	2.800	3.200	3.600	14.200
Terneros ($550/Ton)	605	605	605	605	605	3.025
Porcinos ($450/Ton)	6.300	6.300	6.300	6.300	6.300	31.500
Ganado de carne ($520/Ton)	15.600	15.600	15.600	15.600	15.600	78.000
Total	55.935	57.455	57.729	57.741	58.145	287.005

9. COSTOS DEL PLAN

9.1 Inversiones

Constituyen el conjunto de bienes de capital que son necesarios para la producción. Tales bienes comprenden:

a) Maquinaria
b) Construcciones
c) Equipo
d) Animales

Se excluyó del rubro de animales a los novillos por cuanto su adquisición se realiza dentro de un año, puesto que deben ser engordados durante ocho meses y luego vendidos (Ver Cuadro No. 20).

Para valorar las inversiones se utilizaron los precios de mercado, para lo cual se estudiaron propuestas y catálogos.

Cuadro No. 20

HACIENDA "CANDY" - INVERSIONES

CONCEPTO	TOTAL Parcial	TOTAL Total
	$	$
MAQUINARIA		
Una cosechadora de maíz de 2 surcos	2.000	
Una cosechadora de 6 pies (para cosecha de avena)	2.500	
Un molino y mezcladora	500	
Subtotal		5.000
CONSTRUCCIONES:		
Un silo 14' x 44' para 166 Ton. de ensilaje	2.000	
Dos silos de metal 50 Ton. c/u.	1.000	
Ampliación de establos para 30 vacas adicionales ($500)	15.000	
Establo para 60 novillos de engorde ($70,00 por novillo)	4.200	
Subtotal		22.200
EQUIPO		
Para las 30 vacas adicionales ($200/vaca)	6.000	
Para los 60 novillos ($10/novillo)	600	
Subtotal		6.600
ANIMALES		
Vacas adicionales a ($400/vaca)		12.000
TOTAL		45.800

9.2 Costos de Operación

Los costos de operación comprenden aquellas adquisiciones de bienes o servicios que se utilizan dentro del año. (Ver Cuadro No. 21).

En el rubro de mano de obra se incluyó la mano de obra familiar valorada a precios del mercado de trabajo, o sea al mismo precio que se paga por la mano de obra asalariada. De este modo, la mano de obra familiar es el único rubro imputado a los costos de operación.

El rubro de costos misceláneos sirve para cubrir gastos no previstos y si bien se determinó como un 6% de los costos de operación también fue modificado para servir de elemento de ajuste para obtener en el total, cifras ajustadas a unidades de mil.

Se han excluído de los costos de operación los intereses, ya que hasta esta etapa no es posible conocer el volumen de capital ajeno que será utilizado.

Cuadro No. 21

HACIENDA "CANDY" - PRESUPUESTO DE COSTOS DE OPERACION
(En $)

ACTIVIDADES	AÑOS 1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
1. MATERIALES						
1.1 Combustible						
-Maíz para grano ($10/Ha)	180	180	180	180	180	900
-Maíz para ensilaje ($11/Ha)	165	165	-	44	132	506
-Avena ($7/Ha)	84	126	105	56	70	441
-Heno ($15/Ha en 3 cortes)	270	330	270	375	345	1.590
-Pasto para ensilaje ($11/Ha)	-	-	132	88	-	220
-Corte y enfardada de paja ($2/Ha)	24	36	30	16	20	126
Subtotal combustibles	723	837	717	759	747	3.783
1.2 Semilla						
-Maíz para grano ($6/Ha)	108	108	108	108	108	540
-Maíz p.ensilaje ($6/Ha)	80	80	-	24	72	256
-Avena ($25/Ha)	300	450	375	200	250	1.575
-Heno ($25/Ha)	450	550	450	625	575	2.650
-Pasto p.ensilaje ($25/Ha)	-	-	300	200	-	500
Subtotal semilla:	938	1.188	1.233	1.157	1.005	5.521
1.3 Fertilizantes:						
-Maíz para grano ($110/Ton)	743	743	743	743	743	3.715
-Maíz p.ensilaje ($110/Ton)	619	619	-	165	495	1.898
-Avena ($70/Ton)	315	473	394	210	263	1.655
-Heno ($70/Ton.)	473	578	473	656	604	2.784
-Pasto p.ensilaje ($70/Ton)	-	-	315	210	-	525
Subtotal fertilizantes:	2.150	2.413	1.925	1.984	2.105	10.577
1.4 Fungicidas e Insecticidas	1.095	955	825	835	1.015	4.725

ACTIVIDADES	AÑOS 1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
1.5 Alimentos:						
-Suplemento($120/Ton)	4.524	4.524	4.524	4.524	4.524	22.620
-Maíz en grano($100/T)	20	20	20	20	20	100
-Avena ($100/T)	-	-	-	570	270	840
-Heno ($21/Ton)	2.604	1.680	2.604	1.197	1.449	9.534
-Ensilaje ($6/Ton)	-	1.380	-	-	-	1.380
Subtotal Alimentos:	7.148	7.604	7.148	6.311	6.263	34.474
2. NOVILLOS ($135/novillo)	8.100	8.100	8.100	8.100	8.100	40.500
3. MANO DE OBRA DIRECTA						
-Mano de obra familiar ($8/jorn)	6.400	6.408	6.416	6.424	6.400	32.048
-Mano de obra asalariada ($8/jorn)	512	600	352	344	440	2.248
Subtotal Mano de Ob.	6.912	7.008	6.768	6.768	6.840	34.296
4. TRANSPORTE						
-De leche($4/1.000 Lts)	1.224	1.240	1.252	1.256	1.256	6.228
-De ganado desecho ($2/vaca en prod.)	120	120	120	120	120	600
-De cerdos ($2/madre)	20	20	20	20	20	100
-De ganado de carne($3/cabeza)	180	180	180	180	180	900
-De alimentos comprados($3/T)	663	531	663	480	506	2.843
Subtotal Transporte:	2.207	2.091	2.235	2.056	2.082	10.671
5. SERVICIOS:						
-Luz	500	500	500	500	500	2.500
-Teléfono	100	100	100	100	100	500
-Agua riego ($20/Ha.)	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	7.500
-Reparaciones maquin.(5 y 10% valor)	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	12.500
-Reparación cons.(1 al 2% valor)	590	590	590	590	590	2.950
-Veterinario, medicina, semen,etc.	2.330	2.330	2.330	2.330	2.330	11.650
Subtotal Servicios	7.520	7.520	7.520	7.520	7.520	37.600
6. OTROS						
-Seguros(0.5% del v/Hda.)	750	750	750	750	750	3.750
-Impuestos (1% valor Hada.)	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500	7.500
Subtotal Otros:	2.250	2.250	2.250	2.250	2.250	11.250
7. MISCELANEOS 6%	1.957	2.034	2.279	2.260	2.073	10.603
TOTAL	41.000	42.000	41.000	40.000	40.000	204.000

10. COSTO TOTAL DEL PLAN DE EXPLOTACION

Está dado por la suma de asignaciones de capital para inversiones y para costos de operación. Es importante señalar que se ha estimado un período de un año (año "0") como período de instalación del plan, o sea el tiempo en el cual se hacen efectivas las inversiones: construcciones, montaje de equipo, adquisición de maquinaria y animales. Luego del período de instalación, hay otro de desarrollo que para la Hda. "Candy" ha sido estimado en cuatro años. (Ver Cuadro No. 22) Se agregó también un año del período de producción normal que se le denomina "año de consolidación".

11. FINANCIAMIENTO

A fin de conocer la capacidad de endeudamiento del señor Pérez y sus necesidades de crédito se elaboró un cuadro de fuentes y usos (Ver Cuadro No. 23) que se lo ha denominado "Flujo de Caja", por cuanto se han considerado los costos de operación.

El cuadro en referencia abarca tanto el período de instalación como el de desarrollo del plan y un año del período de funcionamiento normal.

Como aporte del productor se ha considerado la mano de obra familiar. A este aporte se debería agregar el rubro "Saldo del Año Anterior".

De la diferencia entre Ingresos y Egresos, se han ido descontando las siguientes asignaciones:

a) Para el pago de intereses sobre el crédito calculados (i - 0.10)
b) Para amortización del crédito
c) Para subsistencia de la familia del productor
d) Para financiar operaciones del año siguiente

El saldo constituye el efectivo que queda a disposición del productor.

Del cuadro de Fuentes y Usos así estructurado se desprenden los siguientes hechos:

a) Se requiere un crédito de $40.000 para financiar las inversiones en el período de instalación

b) Se requiere un período de gracia de dos años que se incluye al período de instalación y por tanto, la amortización de crédito es factible a partir del año dos del período de desarrollo.

c) Las cuotas de reembolso del crédito son de $10.000; 15.000 y 15.000 durante los años 2do. 3ro. y 4to., respectivamente.

Toda esta información será útil para definir una política de crédito por parte del organismo financiero encargado del suministro y administración del crédito.

12. ANALISIS Y EVALUACION DEL PLAN

El flujo de caja ya nos permite encontrar indicadores de la factibilidad del plan y de productividad. Con este objetivo, se acumuló los balances efectivos disponibles de cada año, obteniéndose la cifra de $32.553. Esta cifra dividida para los cinco años que comprende el plan y relacionándola porcentualmente con el crédito nos daría un indicador que se denomina "Rentabilidad sobre el Crédito". Los cálculos serían los siguientes:

$$R_c = \frac{32.553 \times 100}{5 \times 40.000} = 16\%$$

Donde R_c constituye la rentabilidad sobre el crédito. Valores mayores de un 15% son indicadores de que el proyecto es aceptable desde el punto de vista financiero.

Se puede también encontrar otros indicadores, tomando como base el año de consolidación:

a) Productividad de la mano de obra, dividiendo el producto bruto para el número de jornadas utilizadas:

$$PMO = \frac{PB}{J} \; ; \quad PMO = \frac{26.618}{855} = \$31.1$$

b) Productividad de la tierra, dividiendo el Producto Bruto para la superficie útil de la explotación.

$$PT = \frac{PB}{S} \; ; \; PT = \frac{26.618}{77} = \$345.7$$

c) Relación beneficio costo:

El beneficio está dado por el producto bruto y el costo total está conformado por la suma de los gastos efectivos, mas los gastos no efectivos.

La relación beneficio costo, puede obtenerse para todo el período en que se considera el plan o únicamente para el año de consolidación.
Este valor para "Candy" sería:

$$R.b.c_{(5)} = \frac{1 + (26.618 - 5.400)}{40.000} = \frac{61.218}{40.000} = 1.53$$

Donde:

$R.b.c_{(5)}$ = relación beneficio-costo al año de consolidación

26.618 = PB

40.000 = GE

5.400 = amortización de capitales

13. CAMBIO EN EL PATRIMONIO

Es difícil poder apreciar el cambio en el patrimonio del señor Pérez, a través de los esquemas o cuadros hasta aquí analizados. El patrimonio original fue de $88.800, que corresponde al valor del inventario de la Hacienda. Con una inversión de $40.000 en el período de instalación, es lógico esperar que al 5to. año se haya producido un cambio significativo en el patrimonio.

Para medir este cambio se ha estructurado el cuadro que consta en el Cuadro No. 24, donde se indican año por año los activos depreciados, más los valores por cobrar y dineros en cuenta corriente, entre los cuales se hallan las reservas acumuladas para dpreciación y el dinero en efectivo.

En el pasivo se han hecho constar el crédito descontando los abonos ocurridos en cada año y la cuenta de capital como diferencia entre activos y créditos. Se observa un incremento neto en la cuenta de capital a partir del segundo año. Al quinto año, el cambio neto acumulado es de $51.700.

14. SERVICIO DEL CREDITO

El plan de servicio del crédito se desprende directamente del Cuadro de fuentes y usos. Reflejan la capacidad de pago del agricultor (Ver Cuadro No. 25). Las columnas B y C del plan de servicio del crédito son datos extraídos del cuadro de flujo de caja.

Cuadro No. 22

HCDA. "CANDY" COSTO TOTAL DEL PLAN DE EXPLOTACION
(En miles $)

CONCEPTO	Instalación	AÑOS 1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
1. Inversiones							
1.1 Ganado	12.0	-	-	-	-	-	12.0
1.2 Equipo	6.6	-	-	-	-	-	6.6
1.3 Maquinaria	5.0	-	-	-	-	-	5.0
1.4 Construcciones	22.2	-	-	-	-	-	22.2
Sub-total	45.8	-	-	-	-	-	45.8
2. Gastos de Operación	-	41.0	42.0	41.0	40.0	40.0	204.0
COSTO TOTAL	45.8	41.0	42.0	41.0	40.0	40.0	249.8

Cuadro No. 23

HACIENDA "CANDY". Flujo de Caja

CONCEPTO	Período instalación Año "0"	A Ñ O S 1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
1. Ingresos:						
1.1 Saldo del año anterior			11.000	12.000	10.000	10.000
1.2 Venta de productos	25.000	55.935	57.455	57.729	57.741	58.145
1.3 Aporte del productor (mano de obra familiar)	6.000	6.400	6.408	6.416	6.424	6.400
1.4 Crédito	40.000	-	-	-	-	-
Total Ingresos:	71.000	62.335	74.863	76.145	74.165	74.545
2. Ingresos:						
2.1 Costo de operación	17.000	41.000	42.000	41.000	40.000	40.000
2.2 Inversiones	45.800	-	-	-	-	-
Total Egresos:	62.800	41.000	42.000	41.000	40.000	40.000
3. Balance en Efectivo (1-2)	8.200	21.335	32.863	35.145	24.165	34.545
4. Intereses del crédito:	2.200	4.000	4.000	3.000	1.500	-
5. Balance en efectivo después de los Intereses (3-4):	6.000	17.335	28.863	32.145	32.665	34.545
6. Amortización del Crédito:	-	-	10.000	15.000	15.000	-
7. Balance en efectivo (5-6):	6.000	17.335	18.863	17.145	17.665	34.545
8. Asignación para subsistencia de la familia:	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
9. Balance en efectivo (7-8):	-	11.335	12.863	11.145	11.665	28.545
10. Saldo para financiar operación próximo año:	-	11.000	12.000	10.000	10.000	-
11. Balance en efectivo disponible (9-10):	-	335	863	1.145	1.665	28.545
12. Balance en efectivo acumulado:	-	-	1.198	2.343	4.008	32.553

Cuadro No. 24

HACIENDA "CANDY". - CAMBIO EN EL PATRIMONIO
(En miles)

CONCEPTO	AÑOS (*) 0	1	2	3	4	5
1. ACTIVOS						
1.1 Tierras	32.4	32.4	32.4	32.4	32.4	32.4
1.2 Construcciones	43.2	43.2	41.0	38.9	36.7	34.6
1.3 Maquinaria	17.1	17.1	15.3	13.6	11.9	10.2
1.4 Equipo	15.9	15.9	13.5	11.9	10.3	8.7
1.5 Animales	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0	26.0
1.6 Valores						
-Por cobrar	-	-	-	-	-	-
-En Bancos	-	-	6.4	11.8	17.3	22.7
-En Efectivo	-	-	11.3	12.9	11.1	11.7
Sub-total	-	-	17.7	24.7	28.4	34.4
TOTAL	134.6	134.6	145.9	147.5	145.7	146.3
2. PASIVOS						
2.1 Créditos	-	-	-	-	-	-
-A largo plazo	-	-	-	-	-	-
-A Mediano plazo	40.0	40.0	40.0	30.0	15.0	0.0
Subtotal	40.0	40.0	40.0	30.0	15.0	0.0
2.2 Capital	94.6	94.6	105.9	117.5	130.7	146.3
3. INCREMENTO NETO DEL PATRIMONIO	-	0.0	11.3	11.6	13.2	15.6
4. INCREMENTO NETO DEL PATRIMONIO ACUMULADO	-	0.0	11.3	22.9	36.1	51.7

NOTA: (*) Para efecto de los cálculos se consideró la situación económica al fin del año "0", mientras para los demás años se tomó en cuenta la situación económica al iniciarse cada período anual.

Cuadro No. 25

HACIENDA CANDY - SERVICIO DEL CREDITO

Fin del año	Monto adeudado del pago de fin de año (A)	Amortización (B)	Interés (C)	Pago anual total (B + C)
0	40.000		2.200	2.200
1	40.000		4.000	4.000
2	30.000	10.000	4.000	14.000
3	15.000	15.000	3.000	18.000
4	-	15.000	1.500	16.500
5	-	-	-	-
TOTAL	-	40.000	14.700	54.700

Nota: *El interés se calculó con una tasa del 10%.

15. CONSOLIDACION A NIVEL DE PROYECTO

Las tierras de labor de El Valle cubren 21.200 Has. (Ver Cuadro No. 26) y están siendo aprovechadas en cultivos de maíz, avena y pasto artificial. El área restante corresponde a pasturas permanentes, bosques, construcciones e instalaciones.

Las actividades ganaderas (Ver cuadro No. 27) son la lechería y la cría y engorde de ganado porcino. El engorde de ganado de carne no se ha practicado todavía por no disponer de un matadero cercano a El Valle, ni existir garantías en los precios de los animales en pie.

Los inventarios valorados (Cuadro No. 28) se refieren al ganado, equipo, maquinaria y construcciones existentes, incluyendo la tierra. La valoración se hizo en unos casos utilizando registros contables, donde figuraban los activos fijos depreciados; y, en otros, avaluando dichos activos de acuerdo con el estado de conservación, edad y estado de funcionamiento de los mismos.

Se conoció también que entre los productores de El Valle tenían un crédito anterior cuyo saldo era de doce millones, de los cuales iban a cancelar cuatro antes de iniciar el proyecto.

El insumo de mano de obra se valoró al precio de $8 por jornada diaria de trabajo, que es el salario que rige en el área (ver Cuadro No. 29). También se investigó los requerimientos anuales de mano de obra por actividad.

Se investigó también la cantidad de alimentos utilizados en la alimentación de ganado (Ver cuadro No. 30) con referencia a maíz en grano, avena, heno, ensilaje y suplemento, por cada cabeza, así como el rendimiento por unidad y la producción física total, tanto de las actividades agrícolas como de las pecuarias (Ver Cuadro No. 31). Se valoró esta producción a precios vigentes a nivel de finca (Ver Cuadro No. 32).

Partiendo de los registros contables se llegó a estimar los costos directos para los rubros de materiales, animales, mano de obra, transporte, servicios y misceláneos (Ver Cuadro No.33).

Con esta información, la Oficina Regional de Planificación, recomendó un plan de desarrollo del área,en atención a la política siguiente:

1) Consolidar la intensificación de la producción:

   a) Mediante la inversión de capitales
   b) Elevando la eficiencia en el empleo de los recursos
   c) Diversificando la producción con la introducción del engorde de ganado tipo carne.
   d) Elevando la productividad de la mano de obra
   e) Refinanciando las operaciones de los productores que tienen créditos pendientes que satisfacer.

2) Mejorar cuantitativamente y cualitativamente la producción de origen pecuario.

3) Asegurar un nivel satisfactorio de precios para el ganado en pie con la construcción de un matadero frigorífico que sea manejado en forma cooperativa por los agricultores.

Estos lineamientos fueron concretados con las siguientes metas:

1) Elevar, por lo menos, en un 50% el número actual de vacas en producción.

2) Por lo menos duplicar las actuales existencias de ganado porcino.

3) Engordar 10.000 cabezas de ganado tipo carne

4) Elevar en un 50% la productividad de la mano de obra

5) Elevar en un 50% la productividad de la tierra

El personal profesional de la Estación Experimental aconsejó la rotación de cultivos maíz, maíz, avena, pasto, pasto, debiendo este último estar compuesto por 75% de alfalfa y 25 de Bromus. Con esta indicación, se elaboró un plan de rotación (Ver Cuadro No. 34).

A raíz de una segunda encuesta sobre ganado y raciones alimenticias, en la cual se expuso a cada uno de los productores sobre las bases del desarrollo del área, fue posible determinar la preferencia de los mismos por las tres actividades ganaderas y el número de animales que estarían dispuestos a mantener en sus explotaciones (Ver Cuadro No. 35)

Con las raciones alimenticias elegidas fue posible determinar los requerimientos, en términos de maíz en grano, avena, heno, ensilaje y suplemento (Ver Cuadro No. 36).

Se estimó la producción probable de alimentos en El Valle y al comparar con los requerimientos, se determinó lo déficits para adquirirlos y los excedentes para venderlos fuera del área (Ver Cuadro No. 37).

Utilizando los rendimientos correspondientes a cada cultivo y la producción por unidad pecuaria en términos de leche y carne, se determinó la producción física vendible (Ver Cuadro No. 38). Las cifras así obtenidas se multiplicaron por los precios de los productos para calcular el valor de la producción (Ver Cuadro No. 39), o sea el ingreso bruto.

Por último se llegó a estimar el insumo de mano de obra tanto asalariada como familiar y los excedentes probables de la mano de obra familiar (Ver Cuadro No. 40). Para ello fue necesario conocer la composición por hatos, piaras y lotes, ya que la mano de obra no mantiene una relación lineal con el número de animales. En el Cuadro No. 40 se puede apreciar cómo varían las jornadas necesarias por cada hato, piara o lote de ganado.

16. COSTOS DEL PROYECTO

16.1 Inversiones

El proyecto de desarrollo integral de El Valle consta de un proyecto de desarrollo ganadero, un proyecto complementario para la construcción de un camal frigorífico y un proyecto complementario de asistencia técnica.

Para desarrollo ganadero se estudió las actuales disponibilidades de maquinaria, equipo y construcciones y aquellas que será necesario adquirir y construir en función del incremento ganadero. Se agregó a estas inversiones las compras de ganado de leche y de porcinos (Ver Cuadro No. 42).

Para el matadero frigorífico, se estimó las inversiones en terreno, construcciones y equipo (Ver Cuadro No. 45)

Para asistencia técnica, se determinó las inversiones correspondientes a vehículos, muebles y equipo de trabajo (Ver Cuadro No. 46).

En el cuadro No. 47 constan las inversiones totales correspondientes al proyecto El Valle, con la indicación de los rubros respectivos. También constan los costos por elaboración del proyecto y estudio previos.

16.2 Costos de Operación del Proyecto

En el Cuadro No. 41 constan los costos de operación del desarrollo ganadero que abarcan los siguientes aspectos: materiales, animales, mano de obra, transporte, servicios y misceláneos. De la misma manera, en los Cuadros Nos. 45 y 46 constan los costos de operación de los proyectos complementarios Matadero Frigorífico y Asistencia Técnica.

17. FINANCIAMIENTO Y ORGANIZACION

En el Cuadro No. 43 consta el Cuadro de Fuentes y Usos o Flujo de Caja Consolidado. Este esquema financiero nos permite apreciar lo siguiente:

1) Las necesidades de crédito para financiamiento del proyecto, incluyendo los proyectos complementarios asciende a $11.827.500.

2) A partir del primer año se contará con un aporte anual del gobierno de $54.200, para gastos de operación del proyecto complementario Asistencia Técnica.

3) Como aporte del productor se consignó el valor de la mano de obra familiar utilizada.

4) El crédito anterior que adeudan los productores de El Valle se cancelará en dos cuotas, durante el primer y segundo años.

5) El nuevo crédito deberá ser concedido con por lo menos tres años de gracia.

6) Los pagos o amortizaciones del nuevo crédito se harán a partir del tercer año del período de desarrollo hasta el quinto año inclusive.

7) El plazo para amortizar el crédito nuevo deberá ser de por lo menos seis años.

8) El sexto año constituye el año de consolidación

9) Habrá un efectivo disponible acumulado al sexto año, de $13.405.700.

10) Relacionando porcentualmente este efectivo disponible con el monto del crédito, se obtuvo 19% que constituye la rentabilidad anual promedio sobre el crédito.

17.1 En el Cuadro No. 44 se ha establecido el cambio operado en el patrimonio de los Productores de El Valle, habiéndose encontrado que durante la vida del proyecto se llega a obtener un cambio en el patrimonio, de $20.884.200.

17.2 Por la composición monetaria de los costos del Proyecto (Ver Cuadro No. 48), se puede apreciar que el equipo y la maquinaria deben ser importados utilizando divisas. Otros rubros de la inversión se financian con moneda local, como es el caso de las construcciones. De manera que del crédito externo a recibirse, una parte ($4.394.500) debe ser otorgada en divisas y, la otra, ($7.433.000) en moneda local.

17.3 Las Fuentes de Financiamiento del proyecto serán:

a) Fuentes locales:

1) Los productores
2) La banca local
3) El gobierno

b) Fuentes externas que bien puede ser una institución financiera internacional.

Los recursos con que el gobierno, se prevee, contribuirá, pueden ser recuperables o no recuperables. En limitados casos, también las fuentes externas pueden asignar recursos no recuperables.

Los costos de elaboración del proyecto y de los estudios previos han sido cargados al gobierno como fondos no recuperables (Ver Cuadro No. 49).

17.4 En cuanto se relaciona con el <u>origen y beneficiarios del</u> crédito, (Ver Cuadro No. 50), se establece que habrán dos <u>fuentes de crédito</u>:

a) La banca local

b) El banco o institución financiera internacional en lo que respecta a los beneficiarios del crédito; pueden ser el gobierno y los productores.

17.5 <u>Organización</u>

a) Para la administración del crédito externo se ha previsto que el banco agrícola oficial, cuya sucursal funciona en San Pedro, será el Banco intermediario responsable por el manejo y distribución del crédito.

b) El personal que integra el proyecto Asistencia Técnica analizará las solicitudes de crédito que con sus respectivos planes de explotación presentarán cada uno de los productores. No se movilizarán los recursos del crédito sin la aprobación del equipo de técnicos mencionado. A esta aprobación se necesita la ratificación de la gerencia del Banco local que juzgará a los beneficiarios potenciales desde el punto de vista bancario, es decir su solvencia y garantías.

c) La institución internacional de financiamiento entregará un anticipo que funcionará como fondo rotatorio que será restituído en la medida en que se produzcan desembolsos.

d) Los préstamos que excedan de $200.000 requerirán la ratificación de la institución financiera.

e) Los préstamos serán de tipo integral y deberán financiar adquisiciones de activos fijos.

f) La institución financiera suplirá los fondos por un monto no mayor del 70% de los recursos crediticios. La banca local se compromete a financiar el 30% restante.

g) En la adquisición de maquinaria y equipo se deja en libertad al banco para actuar como intermediario si se propone realizar importaciones directas. En todo caso, los desembolsos en divisas se harán directamente a las fábricas productoras.

h) Los agricultores actuarán independientemente en las fases de producción y comercialización de productos agrícolas y de la leche. Para la comercialización de la carne se constituirán en cooperativa y será la que administra el matadero frigorífico.

i) Los recursos asignados al gobierno serán en moneda local y serán entregados a la Banca Central inmediatamente se apruebe el presupuesto.

j) A los agricultores se entregarán los créditos en moneda local y sus reembolsos serán satisfechos en el mismo signo monetario.

k) La Banca Central se compromete a convertir los reembolsos del crédito en divisas cuando hayan sido conferidos en moneda extranjera.

Cuadro No 26

EL VALLE - APROVECHAMIENTO DE LA TIERRA

(Año "0")

CONCEPTO		SUPERFICIE Has.
Tierras de labor:		
Maíz	5.300	
Avena	5.300	
Pasto Aritificial	10.600	21.200
Pasto Permanente		6.130
Bosques		1.980
Construcciones, caminos, etc.		990
Total		30.300

Cuadro No 27

EL VALLE - EXISTENCIAS DE GANADO Y SU VALOR (en $)

(Año "0")

RUBRO	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	TOTAL
Ganado lechero: Vacas en producción	11.630	300	3.489.000
Reemplazos (Terneras, becerras Vaconas)	7.760	100	776.000
Ganado Porcino			
Madres	2.900	70	203.000
Padres	250	300	75.000
Total $			4.543.000

Cuadro No 28

EL VALLE - INVENTARIOS VALORADOS A LA FECHA

(Año "0")

RUBRO	VALOR TOTAL
GANADO	4.543.000
EQUIPO Y MAQUINARIA	6.732.000
CONSTRUCCIONES	7.480.000
TIERRA	12.120.000
Total	30.875.000

Cuadro No 29

EL VALLE - MANO DE OBRA INSUMIDA

(Año "0")

Actividad	Requerimiento en Jornadas	Total	
		Jornadas	Valor
Lechería	13/vaca	151.190	1.209.520
Ganado porcino	8/madre	23.200	185.600
Ganado de carne			
Maíz (grano)	3/has.	11.970	95.760
Maíz (ensilaje)	4/has.	5.240	41.920
Avena	1.5/has.	7.950	63.600
Heno	1.5/has.	15.900	127.200
Pasto para ensilaje			
Paja de avena	0.2/has.	1.060	8.480
Totales		216.510	1.732.080

Cuadro No 30

EL VALLE - ALIMENTOS UTILIZADOS ANUALMENTE POR ACTIVIDAD PECUARIA

(Año "0")

A L I M E N T O S	Unidad	Por Vaca (1)	Por Cerda Madre (2)	Por Novillo
Suplemento (40% Prot. y Miner.)	Kgs.	320	600	-
Maíz en grano	Kgs.	280	1.700	-
Avena	Kgs.	200	200	-
Heno	Ton.	3.6	0.5	-
Ensilaje	Ton.	3.8		-

Nota: (1) En los cálculos se ha incluído los alimentos correspondientes a dos reemplazos por cada 3 vacas.

(2) En los cálculos se ha incluído los alimentos correspondientes a un padre por cada 10 madres.

Cuadro No 31

EL VALLE - PRODUCCION ANUAL OBTENIDA POR ACTIVIDAD

(Año "0")

C O N C E P T O	Rendimiento		Producción	
	Unidad	Cantidad	Unidad	Cantidad
Maíz en Granos	(Ton/Ha.)	2.80	Ton.	11.170
Maíz ensilaje	(Ton/Ha.)	25.00	Ton.	32.750
Avena	(Ton/Ha.)	1.2	Ton.	6.360
Heno	(Ton/Ha.)	8.4	Ton.	89.040
Pasto ensilado	(Ton/Ha.)	27.0	Ton.	-
Leche	(Lits/vaca)	4.900.0	1.000 Lits.	55.900
Carne (*)				
-Por vaca	(Kgr/vaca)	110.0	Ton.	1.280
-Por cerda	(Kgr/cerda)	1.260.0	Ton.	3.654
-Por novillo	(Kgr/nov.)	_	Ton.	-

Nota (*) : Se refiere a peso vivo.

Cuadro No 32

EL VALLE - VALOR DE LA PRODUCCION VENDIDA

(Año "0")

CONCEPTO	UNIDAD	CANTIDAD	VALOR ($) Unitario	VALOR ($) Total
Maíz de grano	Ton.	2.980	100	298.000
Maíz ensilado	Ton.	180	6	1.080
Avena	Ton.	3.450	100	345.000
Heno	Ton.	34.680	21	728.280
Pasto ensilado	Ton.		7	
Leche	1.000/Lts.	56.900	100	5.690.000
Vacuno desecho	Ton.	1.070	400	428.000
Terneros	Ton.	209	550	114.950
Porcinos	Ton.	3.650	450	1.642.500
Ganado de carne	Ton.		520	
Total				9.247.810

Cuadro No 33

EL VALLE - COSTOS DIRECTOS REGISTRADOS

(Año "0")

I.-	MATERIALES		1.673.000
	1.1 Combustible	243.800	
	1.2 Semilla	429.300	
	1.3 Fertilizante	344.500	
	1.4 Alimentos	655.400	
II.-	ANIMALES		
III.-	MANO DE OBRA DIRECTA		
	3.1 Familias		1.732.080
	3.2 Asalariada		
IV.-	TRANSPORTE		273.044
V.-	SERVICIOS		1.326.000
VI.-	OTROS		287.876
	Total		$ 5.292.000

Cuadro No 34

PROYECTO EL VALLE - ROTACION DE CULTIVOS

Superficie	A	Ñ	O	S	
	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
4.240	MAIZ	MAIZ	AVENA	HENO	HENO
4.240	HENO	MAIZ	MAIZ	AVENA	HENO
4.240	HENO	HENO	MAIZ	MAIZ	AVENA
4.240	AVENA	HENO	HENO	MAIZ	MAIZ
4.240	MAIZ	AVENA	HENO	HENO	MAIZ

Cuadro No 35

PROYECTO EL VALLE- Composición y Distribución de la ganadería actual y programada (*)
(En unidades)

GANADO	ACTUAL			PROGRAMADA		
	No de Haciendas.	No de Animales Promedio	TOTAL	No de Haciendas.	No de Animales Promedio	TOTAL
De leche:	7	0	0	70	60	4.200
	81	30	2.420	94	90	8.460
	71	60	4.260	44	105	4.620
	55	90	4.950	6	120	720
Total	214		11.630	214		18.000
Porcino	44	0	0	4	0	
	60	10	600	40	10	400
	70	20	1.400	100	20	2.000
	30	30	900	70	30	2.100
	214		1.900	214		4.500
Bovino de carne	-	-	-	14	0	0
	-	-	-	20	20	400
	-	-	-	80	40	3.200
	-	-	-	80	60	4.800
	-	-	-	20	80	1.600
				214		10.000

NOTA (*): Por cada tres vacas se han incluido dos reemplazos en todos los cálculos, aún cuando estos animales no aparecen en los totales.

Cuadro No 36

PROYECTO EL VALLE - REQUERIMIENTO DE ALIMENTOS

(En Ton.)

	Suplemento	Maíz en grano	Avena	Heno	Ensilaje
1. GANADO DE LECHE					
-Por vaca (1)	0.41	0.35	0.25	3.60	3.80
-Por 18.000 vacas (1)	7.380	6.300	4.500	82.430(2)	68.400
2. GANADO PORCINO					
-Por madre (3)	0.65	1.88	0.27	0.50	-
-Por 4.500 madres (3)	2.925	8.460	1.215	2.250	-
3. GANADO DE ENGORDE					
-Por novillo	0.11	0.36	-	0.25	3.00
-Por 10.000 novillos	1.100	3.600	-	2.500	30.000
Total en un año	11.405	18.360	5.715	87.180	98.400
Total en cinco años	57.025	91.800	28.575	435.700	492.000

NOTAS: (1) Por cada tres vacas se han incluído dos reemplazos para los cálculos relativos al ganado de leche.

(2) Cada vaca requiere 0.83 Has. de pasto natural o dos ton. de Heno adicionales.

(3) Cada madre produce dos camadas al año y se mantiene un promedio de 7 crías por camada.

Cuadro No 37

PROYECTO EL VALLE - Requerimiento y producción de alimentos (en ton.)

ALIMENTOS	AÑOS 1	2	3	4	5	Total
1. SUPLEMENTO (40% Proteina y minerales)						
Requerimiento	11.405	11.405	11.405	11.405	11.405	57.025
Producción	-	-	-	-	-	--
Déficit	11.405	11.405	11.405	11.405	11.405	57.025
Excedente	-	-	-	-	--	-
2. MAIZ EN GRANO						
Requerimiento	18.360	18.360	18.360	18.360	18.360	91.800
Producción	18.904	18.904	18.904	18.904	18.904	94.520
Déficit	-	-	-	-	-	-
Excedente	544	544	544	544	544	2.720
3. MAIZ ENSILAJE						
Requerimiento	98.400	98.400	98.400	98.400	98.400	492.000
Producción	98.600	98.600	98.600	98.600	98.600	493.000
Déficit	-	-	-	-	-	-
Excedente	200	200	200	200	200	1.000
4. AVENA						
Requerimiento	5.715	5.715	5.715	5.715	5.715	28.575
Producción	6.345	6.345	6.345	6.345	6.345	31.725
Déficit	-	-	-	-	-	-
Excedente	630	630	630	630	630	3.150
5. HENO						
Requerimiento	87.180	87.180	87.180	87.180	87.180	435.700
Producción	93.060	93.060	93.060	93.060	93.060	465.300
Déficit	-	-	-	-	-	-
Excedente	5.880	5.880	5.880	5.880	5.880	29.400
6. PASTO ENSILAJE						
Requerimiento	-	-	-	-	-	-
Producción	-	-	-	-	-	-
Déficit	-	-	-	-	-	-
Excedente	-	-	-	-	-	-

Cuadro No 38

PROYECTO EL VALLE - PRODUCCION VENDIBLE

PRODUCTO	AÑOS 1	2	3	4	5	Total
Maíz en grano (ton)	544	544	544	544	544	2.720 0
Maíz ensilaje (ton)	200	200	200	200	200	1.000.0
Avena (ton)	630	630	630	630	630	3,150.0
Heno (ton)	5.880	5.880	5.880	5.880	5.880	29.400.0
Pasto ensilaje (ton)	-	-	-	-	-	-
Leche (1.000 lts)	93.600	94.860	95.580	95.940	96.120	476.100.0
Ganado de desecho peso vivo (ton)	1.650	1.800	2.100	2.400	2.700	10.650.0
Terneros peso vivo (ton)	330	330	330	330	330	1.650.0
Cerdos peso vivo (ton)	2.660	2.660	2.660	2.660	2.660	13.300.0
Ganado de carne peso vivo (ton)	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000.0

Cuadro No 39

PROYECTO EL VALLE - Valor de la producción vendible
(en miles de $)

CONCEPTO	A Ñ O S					Total
	1	2	3	4	5	
Maíz en grano ($100/ton)	54.4	54.4	54.4	54.4	54.4	272.0
Maíz ensilaje ($6/ton)	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	6.0
Avena ($100/ton)	63.0	63.0	63.0	63.0	63.0	315.0
Heno ($21/ton)	123.5	123.5	123.5	123.5	123.5	617.5
Pasto ensilaje ($7/ton)	-	-	-	-	-	-
Leche ($100/1000 lts)	9.360.0	9.486.0	9.558.0	9.594.0	9.612.0	47.610.0
Ganado de desec. ($400/ton)	660.0	720.0	840.0	960.0	1.080.0	4.260.0
Terneros ($550/ton)	181.5	181.5	181.5	181.5	181.5	907.5
Porcinos ($450/ton)	1.197.0	1.197.0	1.197.0	1.197.0	1.197.0	5.985.0
Ganado de carne ($520/ton)	2.600.0	2.600.0	2.600.0	2.600.0	2.600.0	13.000.0
Total	14.240.6	14.426.6	14.618.6	14.774.6	14.912.6	72.973.0

Cuadro No 40

PROYECTO EL VALLE - Requerimiento Programado de Mano de Obra

(En Jornadas)

ACTIVIDAD	Jornada por Unidad	AÑOS 1o	2o	3o	4o	5o	Total en Miles
1. GANADO LECHERO							
-Hatos de 60 Vacas	613	42.910	42.910	42.910	42.910	42.910	214.6
-Hatos de 90 vacas	797	74.918	74.918	74.918	74.918	74.918	374.6
-Hatos de 105 vacas	889	39.116	39.116	39.116	39.116	39.116	195.5
Hatos de 120 vacas	920	5.520	5.520	5.520	5.520	5.520	27.6
Sub-total ganado lechero		162.464	162.464	162.464	162.464	162.464	812.3
2. GANADO PORCINO							
Piaras de 10 madres	60	2.400	2.400	2.400	2.400	2.400	12.0
Piaras de 20 madres	100	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	50.0
Piaras de 30 madres	130	9.100	9.100	9.100	9.100	9.100	45.5
Sub-total Ganado Porcino		21.500	21.500	21.500	21.500	21.500	107.5
3. GANADO DE CARNE							
-Lotes de 20 nov.	33	660	660	660	660	660	3.3
-Lotes de 40 nov.	51	4.080	4.080	4.080	4.080	4.080	20.4
-Lotes de 60 nov.	64	5.120	5.120	5.120	5.120	5.120	25.6
-Lotes de 80 nov.	70	1.400	1.400	1.400	1.400	1.400	7.0
Sub-total Ganado de Carne		11.260	11.260	11.260	11.260	11.260	56.3

Cuadro No 40 (Continuación)

ACTIVIDAD	Jornada por unidad	AÑOS 1o	2o	3o	4o	5o	Total en Miles
4. MAIZ PARA GRANO (5.560 has)	2.80	15.568	15.568	15.568	15.568	15.568	77.8
5. MAIZ ENSILAJE (2.920 ha)	2.75	8.030	8.030	8.030	8.030	8.030	40.2
6. AVENA (4.240 ha)	1.30	5.512	5.512	5.512	5.512	5.512	27.6
7. HENO (8.480 ha)	1.00	8.480	8.480	8.480	8.480	8.480	42.4
8. PAJA DE AVENA (4.240 ha)	0.10	424	424	424	424	424	2.1
Total Requerido.		233.240	233.240	233.240	233.240	233.240	1.166.2
Mano de obra familiar		192.600	192.600	192.600	192.600	192.600	1.963.0
Mano de obra asalariada		51.200	51.200	51.200	51.200	51.200	256.0
Excedente de Mano de obra familiar		10.560	10.560	10.560	10.560	10.560	52.8

Cuadro No. 41

PROYECTO EL VALLE - PRESUPUESTO DE COSTOS DE OPERACION

(En $)

GASTOS	AÑOS 1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
.- MATERIALES						
1.1 Combustible y lubricantes						
-Maíz para grano ($10/Ha)	55.600	55.600	55.600	55.600	55.600	278.000
-Maíz para ensilaje ($ 1 Ha)	32.120	32.120	32.120	32.120	32.120	160.600
-Avena ($ 7/Ha)	29.680	29.680	29.680	29.680	29.680	148.400
-Heno ($15/Ha)	127.200	127.200	127.200	127.200	127.200	636.000
-Paja ($ 2/Ha)	8.240	8.240	8.240	8.240	8.240	41.200
Sub-total Combustible	252.840	252.840	252.840	252.840	252.840	1264.200
1.2 Semilla						
-Maíz ($6/Ha)	50.880	50.880	50.880	50.880	50.880	254.400
-Avena ($25/Ha)	106.000	106.000	106.000	106.000	106.000	530.000
-Pasto ($25/Ha)	212.000	212.000	212.000	212.000	212.000	1060.000
Sub-Total Semilla	368.880	368.880	368.880	368.880	368.880	1844.400
1.3 Fertilizantes						
-Maíz ($ 110/Ton)	349.800	349.800	349.800	349.800	349.800	1749.000
-Avena ($70/Ton)	111.300	111.300	111.300	111.300	111.300	556.500
-Pasto ($70/Ton)	222.600	222.600	222.600	222.600	222.600	1113.000
Sub-Total Fertilizantes	683.700	683.700	683.700	683.700	683.700	3418.500
1.4 Alimentos						
-Suplemento ($120 ton)	1368.600	1368.600	1368.600	1368.600	1368.600	6843.000
-Maíz ($100 ton)	-	-	-	-	-	-
-Avena ($100 ton)	-	-	-	-	-	-
-Heno ($ 21/ton)	-	-	-	-	-	-
-Ensilaje ($6/ton)	-	-	-	-	-	-
Sub-Total Alimentos	1368.600	1368.600	1368.600	1368.600	1368.600	6843.000
.- NOVILLOS (10.000x135)	1350.000	1350.000	1350.000	1350.000	1350.000	6750.000
.- MANO DE OBRA DIRECTA						
-Mano de obra familiar ($8/Jor)	1696.320	1696.320	1696.320	1696.320	1696.320	8481.600
-Mano de obra adicional ($8/Jor)	169.600	169.600	169.600	169.600	169.600	848.000
Sub-Total Mano de obra	1865.920	1865.920	1865.929	1865.920	1865.920	9329.600
.- TRANSPORTE						
-De leche($4/1000 lts)	374.400	379.440	382.320	383.760	384.480	1904.400

(sigue en la siguiente página)

Cuadro No. 41 (Continuación)

GASTOS	AÑOS 1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	TOTAL
-De ganado desecho ($2/vaca en produc.)	72.000	72.000	72.000	72.000	72.000	360.000
-De Cerdos ($2 por madre)	9.000	9.000	9.000	9.000	9.000	45.000
-De ganado de carne ($ 3 por novillo)	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	150.000
-De alimentos comprados ($ 3 Ton)	34.215	34.215	34.215	34.215	34.215	171.075
Sub-Total Transporte	519.615	524.665	527.535	528.975	529.695	2630.475
5.- SERVICIOS						
-Luz	170.000	170.000	170.000	170.000	170.000	850.000
-Teléfono	21.400	21.400	21.400	21.400	21.400	107.000
-Agua riego ($20/Ha)	606.000	606.000	606.000	606.000	606.000	3030.000
-Reparaciones (5% del valor de maq.)	183.350	183.350	183.350	183.350	183.350	916.750
-Repara ciones (1% del valor de construc.)	126.065	126.065	126.065	126.065	126.065	630.325
-Veterinario, medicinas, semen, etc.	727.500	727.500	727.500	727.500	727.500	3637.500
Sub-total Servicios	1834.315	1834.315	1834.315	1834.315	1834.315	9171.575
6.- OTROS						
-Seguros (0,5% valor predios)	213.990	213.990	213.990	213.990	213.990	1069.950
-Impuesto (1% valor Predios)	427.798	427.798	427.798	427.798	427.798	2138.990
Sub-Total Otros	641.788	641.788	641.788	641.788	641.788	3208.940
7.- IMPREVISTOS (4%)	355.342	355.302	355.422	355.982	356.262	1778.310
TOTAL	9241.000	9246.000	9249.000	9251.000	9252.000	46239.000

Cuadro No. 42

PROYECTO EL VALLE - INVERSIONES

(en $)

CONCEPTO	Valor Parcial	Valor Total
1. ANIMALES		
-Ganado Vacuno (6.370 a $400/vaca)	2.548.000	
-Ganado porcino(2.600 a $ 70/madre)	182.000	2.730.000
2. EQUIPO		
-Para ganado vacuno ($200/vaca)	1.274.000	
-Para ganado porcino($ 60/madre)	156.000	
-Para ganado de carne ($10/novillo)	100.000	1.530.000
3. MAQUINARIA		
-Cosechadoras de maíz (150 a $3.500 c/u)	525.000	
-Cosechadoras de forrajes (160 a $4.000 c/u).	640.000	
-Molinos y mezcladoras (120 a $600 c/u)	72.000	
-Tractores (100 a un promdio de $4.000)	400.000	
-Otros	500.000	2.437.000
4. CONSTRUCCIONES		
-Silos para ensilaje (200 a $2.000)	400.000	
-Silos para granos (250 a $1.000)	250.000	
-Establos,corrales,etc.para ganado de leche ($450/vaca)	2.886.500	
-Corrales y más construcciones para ganado porcino ($350/madre)	910.000	
-Corrales y más construcciones para ganado de carne ($70/novillo*	700.000	5.126.500
TOTAL		11.823.500

Cuadro No. 43

PROYECTO EL VALLE - FLUJO DE CAJA CONSOLIDADO*

(En Miles $)

CONCEPTO	AÑOS						
	0	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.
1. Ingresos							
1.1 Venta de productos	9.247.8	14.240.6	14.426.6	14.618.6	14.774.6	14.912.6	14.912.6
1.2 Aporte del Productor	1.334.6	1.696.3	1.696.3	1.696.3	1.696.3	1.696.3	1.696.3
1.3 Aporte del Gobierno	-	54.2	54.2	54.2	54.2	54.2	54 2
1.4 Crédito(Nuevo)	11.827.5	-	-	-	-	-	-
1.5 Saldo del año anterior	1.500.0	200.0	740.0	800.00	2.000.0	3.500.0	5.000.0
TOTAL	23.909.9	16.191.1	16.917.1	17.169.1	18.525.1	20.163.1	21.663.1
2. Egresos							
2.1 Gastos efectivos	5.292.0	9.885.2	9.890.2	9.893.2	9.895.2	9.896.2	9.896.2
2.2 Inversiones	12.853.0	-	-	-	-	-	-
TOTAL	18.145.0	9.885.2	9.890.2	9.893.2	9.895.2	9.896.2	9.896.2
3. Balance en efectivo (1-2)	5.764.9	6.305.9	7.026.9	7.275.9	8.629.9	10.266.9	11.766.9
4. Saldo para el próximo año	200.0	740.0	800.0	2.000.0	3.500.0	5.000.0	-
5. Balance en efectivo excluído -Reservas (3-4)	- 5.564.9	- 5.565.9	- 6.226.9	- 5.275.9	- 5.129.9	- 5.266.9	- 11.766.9
6. Intereses de los créditos (anterior y actual)	1.500.0	1.983.0	1.633.0	1.182.7	782.7	382.7	-
7. Balance en efectivo después de los intereses (5-6)	4.064.9	3.582.9	4.593.9	4.093.2	4.347.2	4.884.2	11.766.9
8. Amortización de los créditos							
-Crédito anterior	4.000.0	3.500.0	4.500.0	-	-	-	-
-Crédito nuevo	-	-	-	4.000.0	4.000.0	3.827.5	-
9. Balance en efectivo	64.9	82.9	93.9	93.2	347.2	1.056.7	11.766.9
10. Efectivo acumulado	-	147.8	241.7	334.0	682.1	1.738.8	13.405.7

* Nota: * Incluye también los proyectos complementarios.

Cuadro No 44

PROYECTO EL VALLE - CAMBIO EN EL PATRIMONIO*
(En miles $)

CONCEPTO	AÑOS **						
	0	1o	2o	3o	4o	5o	6o
1. ACTIVOS							
1.1 Tierra	12.320.0	12.320.0	12.320.0	12.320.0	12.320.0	12.320.0	12.320.0
1.2 Construcción	13.006.5	13.006.5	12.573.0	12.139.5	11.700.0	11.272.5	10.838.0
1.3 Maquinaria	7.149.0	7.149.0	5.719.0	4.289.4	2.859.6	1.429.8	7.149.0
1.4 Equipo	3.950.0	3.950.0	3.160.0	2.370.0	1.580.0	790.0	3.950.0
1.5 Animales	7.273.0	7.273.0	7.273.0	7,273.0	7.273.0	7.273.0	7.273.0
1.6 Valores							
-Por cobrar	-	-	-	-	-	-	-
-En Bancos	-	-	2.718.2	5.371.5	8.024.8	10.678.1	2.233.4
-En efectivo	64,9	64.9	82.9	93.9	93,2	347.2	1.056.7
Subtotal	64.9	64.9	2.801.1	5.465.4	8.118.0	11.025.3	3.290.1
TOTAL	43.763.4	43.763.4	43.846.3	43.857.3	43.857.3	44.110.6	44.820.1
2. PASIVOS							
2.1 Créditos							
-A largo plazo	-	-	-	-	-	-	-
-A mediano plazo	19.827.5	19.827.5	16.327.5	11.827.5	7.827.5	3.827.5	-
Subtotal	19.827.5	19.827.5	16.327.5	11.827.5	7.827.5	3.827.5	-
2.2 Capital	23.935.9	23.935.9	27.518.8	32.029.8	36.029.8	40.282.1	44.820.1
3. INCREMENTO NETO DEL PATRIMONIO	-	-	3.582.9	4.511.0	4.000.0	4.252.3	4.538.0
4. INCREMENTO NETO DEL PATRIMONIO ACUMULADO	-	-	3.582.9	8.093.9	12.093.9	16.346.2	20.884.2

Nota: *Se excluye el proyecto complementario asistencia técnica por ser un servicio oficial.
**Para efecto de los cálculos se consideró la situación económica al fin del año "0", mientras para los demás años se tomó en cuenta la situación económica al iniciarse cada período anual.

Cuadro No. 45

PROYECTO EL VALLE - PROYECTO COMPLEMENTARIO "MATADERO FRIGORIFICO"

CONCEPTO	PERIODO DE INSTALACION	AÑOS					TOTAL
		1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	
1. PERSONAL							
1.1 Sueldos y Salarios	-	420.000	420.000	420.000	420.000	420.000	2.100.000
1.2 Prestaciones sociales	-	70.000	70.000	70.000	70.000	70.000	350.000
2. EQUIPO	400.000	-	-	-	-	-	400.000
3. CONSTRUCCION	600.0000	-	-	-	-	-	600.000
4. COSTOS DE OPERACION		100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	500.000
TOTAL	1.000.000	590.000	590.000	590.000	590.000	590.000	3.950.000

Cuadro No 46

PROYECTO EL VALLE - PROYECTO COMPLEMENTARIO "ASISTENCIA TECNICA"

CONCEPTOS	PERIODO DE INSTALACION	AÑOS 1o.	2o	3o	4o	5o	TOTAL
1. PERSONAL							
1.1 Sueldos							
Especialista en suelos y fertilización		12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	60.000
Especialista en Nutrición Animal		12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	60.000
Especialista en Administración		12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	60.000
1.2 Prestaciones Sociales		7.200	7.200	7.200	7.200	7.200	36.000
2. VEHICULOS							
- Tres vehículos	7.500	-	-	-	-	-	7.500
- Mantenimiento		5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000
3. EQUIPO DE TRABAJO	20.000	-	-	-	-	-	20.000
4. LOCAL ALQUILER		1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	5.000
5. MUEBLES	2.000	-	-	-	-	-	2.000
6. MATERIALES		5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000
TOTAL	29.500	54.200	54.200	54.200	64.200	54.200	264.500

Cuadro No. 47

PROYECTO EL VALLE - COSTO TOTAL DEL PROYECTO *

(En Miles $)

CONCEPTO	AÑOS					
	Instalación	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
1. INVERSIONES						
1.1 Desarrollo Ganadero						
-Ganado	2.730.0	-	-	-	-	-
-Equipo	1.530.0	-	-	-	-	-
-Maquinaria	2.437.0	-	-	-	-	-
-Construcciones	5.126.5	-	-	-	-	-
-Tierra	-	-	-	-	-	-
Sub-Total	11.823.5					
1.2 Matadero frigorífico						
-Equipo y montaje	400.0	-	-	-	-	-
-Construcciones	400.0	-	-	-	-	-
-Tierra	200.0	-	-	-	-	-
Sub-Total	1.000.0					
1.3 Asistencia Técnica						
-Equipo	29.5	-	-	-	-	-
Total Inversiones	12.853.0					
2. COSTOS DE OPERACION						
2.1 Desarrollo Ganadero	-	9,241.0	9.246.0	9.249.0	9.251.0	9.252.0
2.2 Matadero frigorífico	-	590.0	590.0	590.0	590.0	590.0
2.3 Asistencia Técnica	-	54.2	54.2	54.2	54.2	54.2
Total Operación	-	9.885.2	9.989.2	9.893.2	9.895.2	9.896.2
3. ELABORACION DEL PROYECTO Y ESTUDIOS	10.0	-	-	-	-	-
4. COSTO TOTAL	12.863.0	9.885.2	9.890.2	9.893.2	9.895.2	9.896.2
5. COSTO TOTAL ACUMULADO	12.863.0	22.748.2	32.638.4	42.531.6	52.426.8	62.323.0

(NOTA) * Excluye el valor del inventario existente antes del desarrollo del Proyecto.

Cuadro No. 48

PROYECTO EL VALLE - COSTO TOTAL DEL PROYECTO EN MONEDA LOCAL Y EXTRANJERA (*)

(En Miles)

CONCEPTO	Moneda Local	Moneda Extranjera	Total
1.- INVERSIONES:			
1.1. Desarrollo Ganadero			
-Ganado	2.730.0	-	2.730.0
-Equipo	-	1.530.0	1.530.0
-Maquinaria	-	2.437.0	2.437.0
-Construcciones	5.126.5	-	5.126.5
-Tierra	-	-	-
Sub-Totales	7.856.5	3.967.0	11.823.5
1.2. Matadero Frigorífico			
-Equipo	-	400.0	400.0
-Construcciones	400.0	-	400.0
-Tierra	200.0	-	200.0
Sub-Totales	600.0	400.0	1.000.0
1.3. Asistencia Técnica			
-Equipo	2.0	27.5	29.5
Total Inversiones	8.458.5	4.394.5	12.853.0
2.- COSTOS DE OPERACION			
2.1. Desarrollo Ganadero	46.239.0	-	46.239.0
2.2. Matadero frigorífico	2.950.0	-	2.950.0
2.3. Asistencia Técnica	271.0	-	271.0
Total Operación	49.460.0	-	49.460.0
3.- ELABORACION DEL PROYECTO Y ESTUDIOS PREVIOS	10.0	-	10.0
Costo total del Proyecto	57.928.5	4.394.5	62.323.0

NOTA (*) Excluye el inventario existente antes del desarrollo del Proyecto.

Cuadro No. 50

PROYECTO EL VALLE - ORIGEN, BENEFICIARIOS Y DESTINO DEL CREDITO

(En Miles)

DESTINO	ORIGEN						Crédito Total
	Banco Local			Banco Extranjero			
	Beneficiario		Total	Beneficiario		Total	
	Gobierno	Product.		Gobierno	Product.		
1.- Desarrollo Ganad.							
1.1. Para ganado	-	2.730.0	2.730.0	-	-	-	2.730.0
1.2 Para equipo	-	-	-	-	1.530.0	1.530.0	1.530.0
1.3 Para maquin.	-	-	-	-	2.437.0	2.437.0	2.437.0
1.4 Para constc.	-	-	-	-	4.303.0	4.303.0	4.303.0
Sub-total	-	2.730.0	2.730.0	-	8.270.0	8.270.0	11.000.0
2.- Matadero Frigor.							
2.1 Para equipo	-	-	-	-	400.0	400.0	400.0
2.2 Para constc.	-	-	-	-	400.0	400.0	400.0
Sub-Total	-	-	-	-	800.0	800.0	800.0
3.- Asistencia Técnica							
3.1 Equipo	-	-	-	27.5	-	27.5	27.5
TOTAL	-	2.730.0	2.730.0	27.5	9.070.0	9.097.5	11.827.5

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

PLANIFICACION A NIVEL DE UNIDAD DE PRODUCCION

Por Jaime Ortiz E.

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA
Abril - Junio 1971

PLANIFICACION A NIVEL DE LA UNIDAD DE PRODUCCION

1. METODOS DE PLANIFICACION

La actividad agrícola constituye un negocio muy complejo y por tanto requiere una cuidadosa planificación para alcanzar éxito en la operación de una explotación agrícola.

La planificación es un proceso y bien puede partir de la concepción de ideas que pueden ser complementarias unas con respecto a otras configurando un conjunto de acciones. Si las ideas son alternativas, habrá que seleccionar aquella que resulte más factible. En ambos casos, las ideas se convertirán en un plan, cuando se ha logrado una estimación de sus costos y resultados. Tal estimación se denomina presupuesto.

Todo agricultor antes de tomar una decisión hace su plan, algunos serán más capaces que otros para concebirlo. El nivel de detalle y la eficiencia del plan dependerán de la capacidad empresarial del agricultor.

1.1 El presupuesto puede ser parcial, cuando las estimaciones se refieren a un parte de las actividades que se desarrollan en una finca. Si las estimaciones se refieren a la finca como un todo, el presupuesto será total o completo, como también se acostumbra llamarlo.

El factor tiempo nos permite diferenciar entre presupuestos completos a corto, mediano y largo plazo. Generalmente, los primeros se refieren a un período de hasta 12 meses, los segundos abarcan de dos a diez años y los últimos más de diez. Los presupuestos a mediano y largo plazo con necesarios para precisar las actividades que un agricultor realizará al iniciar o reiniciar sus operaciones en una explotación agrícola o cuando grandes cambios desea introducir en sus operaciones agrícolas.

1.2 En la elaboración de un presupuesto completo es indispensable hacer un inventario de los recursos propios; determinar el capital disponible y aquel que sería necesario solicitarlo si el crédito puede obtenerse; la disponibilidad de mano de obra familiar y aquella que será requerida en razón del plan de producción elegido

y de la secuencia de actividades establecidas; la estimación de los gastos en relación con el plan de producción; los rendimientos y la producción; los precios que se espera recibir y los ingresos que han de obtenerse. Todas estas estimaciones nos servirán para determinar la magnitud de las operaciones y los ingresos netos. Si estamos frente a planes alternativos, el mayor ingreso neto será un buen criterio para seleccionar uno de ellos.

En vista de que en la actividad agrícola no todos los factores están bajo el control del agricultor (factores físicos, precios, etc.), los planes y sus presupuestos deben ser flexibles para enfrentar cualquier cambio en las condiciones de operación.

1.3 Otro método sofisticado de planificación, constituye la programación lineal, la misma que puede requerir el uso de equipo de computación electrónica si la complejidad de las operaciones lo exigen.

La programación lineal es en sí un método matemático de presupuestación, mediante el cual se resuelven problemas a menor costo y en menor tiempo. Es por ésto que siendo una manera eficiente de determinar óptimos planes de producción, su empleo debe estar condicionado a problemas en los cuales hay varias actividades, varios procesos y algunos recursos a ser considerados.

Las soluciones que nos provee la programación lineal son respuestas normativas a los problemas que se formulan o sea aquellas que deben ser aceptadas por el agricultor para alcanzar un fin determinado bajo condiciones dadas de operación.

Fundamentalmente tres son los componentes cuantitativos de la programación lineal:

a) Objetivo

b) Métodos o procesos alternativos

c) Recursos limitados.

El objetivo debe ser el máximo ingreso o el mínimo costo.

Sin embargo, el deseo del agricultor puede agregar a su objetivo ciertas especificaciones que pueden afectar sensiblemente a los resultados. Así, por ejemplo, un agricultor puede estar interesado en obtener un máximo ingreso, sujeto a la inclusión en su plan de un hato lechero de 25 vacas. El objetivo debe ser expresado cuantitativamente en términos físicos, monetarios o de cualquier otra naturaleza.

Un proceso no es sino una forma de hacer las cosas. Si existe más de una manera, método o técnica de realizar una o más actividades, con el auxilio de la programación lineal, podremos determinar cuál es el método más eficiente o combinación de métodos para alcanzar el objetivo propuesto.

La aplicación de la programación lineal en un problema, está condicionada al hecho de que los recursos sean restringidos o limitados.

Es necesario conocer los más importantes conceptos en los que se basa la programación lineal:

a) Linearidad: Significa que se asume una relación entre productos y factores, dentro de un proceso, como constante. Esto quiere decir que en las operaciones se utilizan ecuaciones de primer grado. Retornos constantes en relación con una dimensión dada de explotación o empresa, sería el significado económico de este concepto.

b) Limitación: Se establece generalmente en el empleo de recursos o insumos; pero, también puede aplicarse a la producción. Por ejemplo, el presupuesto de una persona tiene un límite, una cuota de producción establece un límite máximo de empleo del recurso tierra.

c) Solución óptima: Es la mejor de todas las posibles soluciones. El proceso computacional de la programación lineal no es otro que el ir eliminando soluciones factibles que resultan ser las menos convenientes, hasta quedar con la óptima o mejor de todas.

Supongamos que se trata de producir un artículo x, mediante dos de los tres procesos A, B y C, utili-

zando dos factores: el trabajo manual y maquinaria. (Ver fig. No. 1)

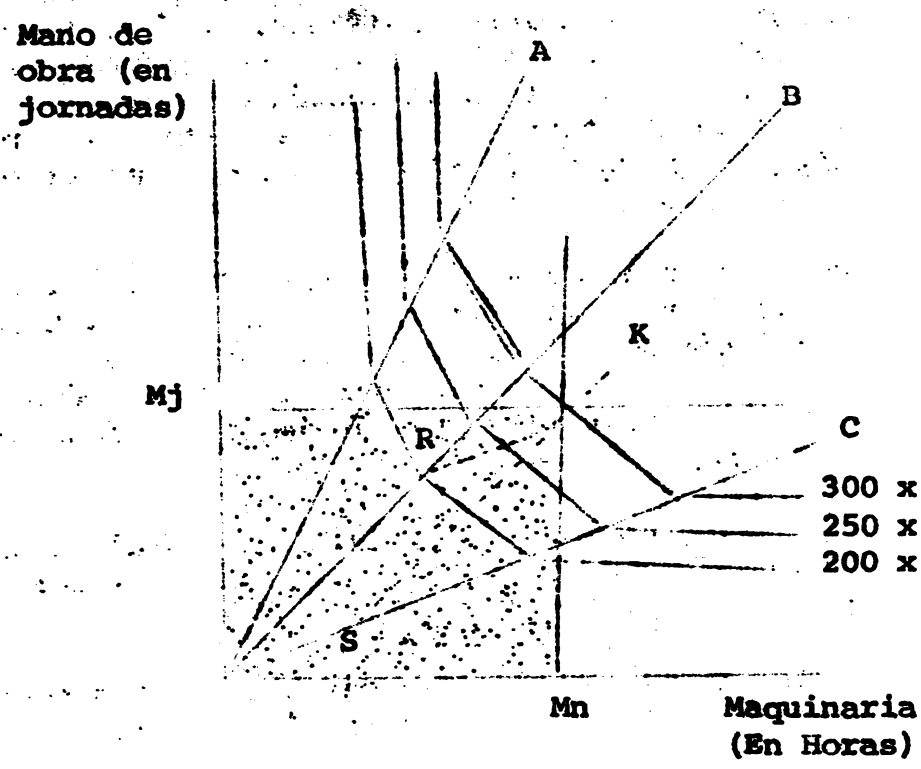


Fig. 1. Solución Optima

En la figura, la mano de obra disponible está limitada por la línea Mj y la disponibilidad de maquinaria por la línea Mn las líneas 200x: 250x: 300x: son isocuantas. Toda solución dentro del área sombreada es factible. La mayor producción obtenible sería la que corresponde al punto K, en el cual se obtendrían 300 unidades de x y también se agotarían los dos recursos disponibles. Como el punto K no coincide con ninguno de los dos procesos B y C, la solución óptima estaría dada por una combinación de los dos procesos que, si es posible, utilice totalmente los recursos disponibles y alcance el máximo nivel de producción. Gráficamente, se encontró que tal solución corresponde a una combinación de los dos procesos B y C, a la altura de los puntos R y S, respectivamente.

Utilizando los mismos principios de la programación lineal, se han venido perfeccionando métodos más simples como el de "Programación Simplificada", que puede ser

utilizado por extensionistas, planificadores y aún por agricultores con buena preparación empresarial.

El PERT (Program Evaluation Review Technique) fue creado en 1958. Constituye una técnica para el planeamiento y control de Proyectos, provista de aditamentos cuantitativos. La representación gráfica del trabajo necesario para alcanzar un objetivo definido, constituye su fundamento; tal representación se llama "Grafo" o "Red".

El PERT se diferencia de otras técnicas en el grado de utilización de la estadística y de los calculadores. Está orientado hacia la ejecución y evaluación del proyecto, ofreciendo informes frecuentes y precisos del estado de avance del mismo y concentra su atención en:

a) Los problemas reales o potenciales del proyecto.

b) La veracidad de los objetivos y la posibilidad de alcanzarlos.

c) La determinación del menor espacio de tiempo en el que pueda realizarse el proyecto.

Dadas las características del PERT y el hecho de haber sido convertido en un instrumento de la gestión científica, se le atribuye ocho ventajas principales:

a) La producción de planes realistas, detallados y de fácil difusión que incremente las posibilidades de alcanzar los objetivos del proyecto.

b) Predicción del costo y duración, y de la certeza de las actividades del proyecto.

c) Atención a las partes más críticas del proyecto que son susceptibles de impedir o demorar su realización.

d) Información de la incompleta utilización de los recursos.

e) Simulación fácil de alternativas.

f) Obtención de informes frecuentes y completos respecto del estado de un proyecto.

g) Determinación del orden y secuencia en que se han de realizar las actividades para llegar a las etapas respectivas.

h) Identificación de las actividades con determinación de su nivel de importacia.

i) Distribución del trabajo y asignación de responsabilidades de acuerdo con la experiencia y especialización del personal.

2. PLAN DE EXPLOTACION

Por todos es conocido que existen algunas explotaciones altamente especializadas, pero la mayoría tienen combinaciones de actividades agrícolas o pecuarias o de ambas a la vez. Cuando hay un plan regional generalmente se alienta una política definida, bien sea de especialización de áreas en determinada actividad o grupo de actividades, o en la diversificación de la producción. Si se elabora un proyecto de reforma agraria se debe tener en cuenta la política de desarrollo regional y en ausencia de ésta, los principios del plan nacional, además de la política de reforma agraria.

Un plan de explotación debe encuadrarse en esas políticas de manera que el conjunto de explotaciones que integran un área y de áreas que integran una región, desarrollen sus actividades respaldándolas.

De este modo, esas políticas podrían ser interpretadas como objetivos de un proyecto. Estos objetivos constituirán una base para responder a la primera interrogante: Qué producir?

Un plan de regionalización debe utilizar los elementos técnicos necesarios para definir una política de producción. Los estudios agrológicos constituyen una herramienta valiosa para determinar el conjunto de actividades productivas que han de desarrollarse en la explotación, que bien pueden ser complementarias entre sí o alternativas. Son también importantes los estudios de suelos, de disponibilidad de agua para riego, de clima y más factores físicos, entre los cuales debe mencionarse la topografía y el drenaje.

La producción debe ser transportada a los centros de consumo y ciertos productos exigen medios de transporte expeditos, de manera que la decisión final requerirá el conocimiento de los sistemas de transporte disponibles, distancias a los centros de consumo y la organización del mercadeo.

La disponibilidad de tierras es necesario conocer y distinguir entre la parte aprovechable para los fines de un proyecto que comprenderá el área cultivable y aquella que se dedica a las actividades complementarias y a servicios; y, la parte que no es aprovechable desde el punto de vista técnico, para determinadas actividades productivas, pero que pueden ser aprovechables en otros diferentes objetivos. Si el plan a nivel de explotación es integral, considerará toda la extensión territorial, de otra manera incluirá únicamente el área que mejores aptitudes presente para sus propósitos específicos.

Un buen inventario de los recursos territoriales es el primer paso que se debe dar para elaborar un plan de explotación, un mapa actualizado de la explotación, constituye un magnífico auxiliar que bien puede ser realizado por el agricultor. En él se harán constar todos los lotes que hoy existen y las características del suelo y su uso actual.

La topografía de la tierra debe registrarse en el mapa, así las inclinaciones o gradientes limitarán la extensión de las áreas cultivables, ayudarán a determinar prácticas de conservación del suelo, el tipo de maquinaria que ha de utilizarse, las posibilidades del empleo económico del riego. Así mismo, resulta importante señalar las depresiones que dan lugar a depósitos más o menos permanentes de agua, que muchas veces limitan las operaciones sino se realiza un buen drenaje. Igual sucede con niveles freáticos muy superficiales.

La fertilidad del suelo y su rendimiento puede estar afectado por el manejo en el pasado, de manera que un registro del uso anterior, que incluya las rotaciones, fertilizaciones y enmiendas, los descansos o barbechos y más prácticas realizadas durante los últimos cinco años, dará una acertada visión del factor tierra. Será indispensable conocer los rendimientos obtenidos, como una buena base para que en condiciones diferentes de administración u organización, proyectar los rendimientos probables. Una buena fuente de información son los vecinos que administran sus explotaciones en forma parecida a la que se desea implantar. También es efectivo el co-

nocimiento que puede proporcionar el agente de extensión y la estación experimental.

El análisis de muestras de suelos contribuye decisivamente a aumentar el conocimiento del suelo y su interpretación guiará el manejo más adecuado de este recurso.

El agua que en determinadas áreas es un factor limitante para las operaciones agrícolas, especialmente en ciertos períodos del año en que las lluvias son escasas, debe ser considerada en la elaboración de un plan de explotación, ya que puede ser condicionante de un mayor o menor empleo de otros recursos. Es, por tanto, indispensable registrar en el mapa la presencia de fuentes de agua y obras de distribución.

Con toda la información recogida y el mapa actualizado de la explotación hay ya capacidad para formular programas alternativos de rotación, factibles desde el punto de vista técnico.

El plan de rotación especifica el programa de producción para una explotación, al determinar los productos que serán cultivados a través del tiempo, en los diferentes lotes que la integran. Los cultivos tienen diferentes requerimientos de humedad, materia orgánica y elementos nutrientes, que obligan a utilizar la rotación, con los siguientes propósitos:

a) Mantener la productividad del suelo.

b) Prevenir la erosión.

c) Disminuír el desarrollo de plagas y enfermedades.

d) Distribuír mejor la mano de obra y el empleo de la maquinaria.

e) Disminuír los riesgos e incertidumbres.

El empleo cada vez más difundido de fertilizantes también ha contribuído a hacer más efectivos estos propósitos.

Para determinar cuál plan de rotación es el más conveniente, es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos:

a) Los requisitos agronómicos de los cultivos.
b) Los precios relativos de los diferentes productos incluídos en las rotaciones.

c) Los requerimientos alimenticios del ganado.
d) Las necesidades de ingreso del productor.
e) Las preferencias del productor.

De este modo, el plan de rotación nos permite determinar cuánto vamos a producir. Surge, sin embargo, otra interrogante: cómo producir? Para contestar a esta pregunta, es necesario dar unos pasos más.

2.1 Organicación del uso de los recursos

Una vez que se ha identificado los programas alternativos de producción, es necesario definir cuál de ellos es el óptimo o más adecuado y, para ello, los demás factores productivos entran en juego. Es evidente que hay que determinar cómo y cuánto se producirá. La respuesta a estas dos interrogantes, resulta de la disponibilidad de recursos y de la forma de empleo de los mismos.

De todo punto de vista, la elaboración de un inventario de recursos es indispensable.

Los recursos o factores de la producción se clasifican en:

a) Tierra
b) Trabajo
c) Capital
d) Administración

La tierra es en ciertas áreas un factor muy escaso en relación con los demás recursos, en otras áreas bien puede ser el más abundante. Cuando se trata de un proyecto de colonización, la tierra se encuentra desprovista de cultivos y apenas si cuenta con alguna vía de exceso. Si se trata de un proyecto de reforma agraria, es probable que existan cultivos, obras o mejoras que habilitan la tierra a la producción. Igual sucede con proyectos en los cuales se pretende un mejoramiento tecnológico o de impulso de ciertas actividades productivas.

La valorización monetaria del factor tierra tiene importancia y generalmente se incluye en un inventario, más aún si hay la intención de expandir o disminuir el área de la explotación, o de obtener recursos financieros sobre la base de una hipoteca.

La determinación del tamaño de la explotación agrícola tiene importancia especial en los proyectos de colonización y de reforma agraria. En el proceso de reforma agraria se asocia el desenvolvimiento de la actividad agrícola, con el mejoramiento del nivel de vida del campesino, de su familia y de la comunidad a la que pertenece, de ahí que se habla de la empresa agrícola familiar o de asociaciones de productores convencionales o nó, cuyos propósitos bien pueden ser los siguientes:

a) Utilizar al máximo la oferta de mano de obra de las familias

b) Proveer de un ingreso bruto suficiente para:

- Recobrar los gastos de producción
- Amortizar los créditos y pagar los respectivos intereses
- Satisfacer las necesidades de subsistencia de las familias
- Formar progresivamente un patrimonio comunitario

La provisión de un ingreso bruto en función de las necesidades que se trata de satisfacer es un criterio de difícil cuantificación y para su determinación es necesario recurrir a otros puntos de apoyo:

a) En algunos países se han fijado salarios mínimos para el trabajador agrícola.

b) En otros países la misma Ley de Reforma Agraria establece una meta de ingreso en términos de ingreso neto, de ingreso bruto; o, se hace referencia a un nivel de ingreso comparable con el que obtiene un obrero no calificado en la industria.

En cuanto a la mano de obra, las mismas leyes permiten el empleo adicional de mano de obra asalariada, debido a que, por razones estacionales, hay meses en el año en que la mano de obra del grupo familiar o comunitario es insuficiente, mientras otros meses acusa excedentes.

La determinación del tamaño de la empresa es un problema que exige soluciones inmediatas, que no permiten métodos complicados, ni tolera la realización de estudios e investigaciones que se cumplen a plazos relativamente grandes. Los ejecutores de la reforma agraria piden a los técnicos respuestas inmediatas que deben ser ofrecidas en plazos muy cortos y esta urgencia es la que obliga a

adoptar métodos sin apartarse de los criterios técnicos más importantes. El Dr. Hernán Carrera, en su folleto "Método Simple para Determinar el Tamaño de la Empresa Agrícola Familiar", propone los siguientes pasos:

a) Establecer "a priori" la extensión de la parcela agrícola familiar.

b) Determinar el plan de rotación y producción

c) Estimar la oferta de mano de obra familiar considerando:

- La composición de la familia
- Los días de descanso obligatorio
- Los días de fiesta nacionales y locales
- Un porcentaje del tiempo para atender gestiones fuera de la explotación.

d) Precisar los insumos y gastos requeridos para la producción, imputándose el costo de la mano de obra

e) Establecer el ingreso bruto y neto

f) El ingreso neto así obtenido se compara con el que se ha fijado como meta, tomando en consideración cualquiera de los criterios antes mencionados (salario mínimo, necesidades o ingreso del obrero no calificado de la industria) y se ajusta mediante un simple cálculo (regla de tres), para determinar un tamaño ideal de parcelas que satisfaga la meta de ingreso.

g) Por otra parte, se compara la mano de obra insumida en la parcela, cuyo tamaño se fijó arbitrariamente con la oferta de mano de obra familiar y se ajustan estos valores (regla de tres) con el objeto de determinar un tamaño que insuma toda la mano de obra disponible.

h) Con los dos tamaños de parcela obtenida independientemente, el uno en función de la meta de ingreso y el otro en función de la oferta de la mano de obra familiar, se procede a un tercer ajuste, mediante un promedio aritmético para llegar a determinar el tamaño de la empresa agrícola familiar.

Este método simple tiene la particularidad de aceptar modificaciones en función de la disponibilidad de los recursos, con la inclusión de ponderaciones en las variables elegidas. Naturalmente, que si en una área hay diferencias significativas entre suelos y aptitudes, el área debería ser clasificada de acuerdo con la capacidad agrológica y calcularse un tamaño de parcela para cada clase.

En los asentamientos campesinos, la desocupación estacional de la mano de obra puede resultar crítica. El planificador debe buscar una solución bien sea a través de proyectos complementarios o en áreas vecinas a las que frecuentemente se llama áreas de influencia.

El trabajo como factor de producción, no siempre es abundante, especialmente cuando se requiere de mano de obra calificada. Es un factor decisivo cuando se trata de pequeñas explotaciones como la de tipo familiar o comunitario. En estos casos, la oferta del trabajo familiar y el ingreso constituyen la base para determinar la dimensión de la explotación en programas de reforma agraria y colonización.

En fincas de tamaño medio y grande, se le considera como un factor que puede ser adquirido y su limitación de empleo tiene más relación con las disponibilidades de capital de operación.

El capital es otro de los factores y se acostumbra clasificarlo en:

a) Capital territorial que comprende la tierra y las mejoras permanentes como las construcciones: edificios, canales y obras de riego, caminos, cercas; y, las plantaciones.

b) El capital de explotación integrado por:

- Capital fijo: maquinaria, equipo, animales
- Capital circulante que es el que se requiere para la operación de la explotación.

El factor empresarial debe ser considerado en todo proyecto agrícola. Si se trata de asentamientos campesinos, es un factor limitante, de ahí que la reforma agraria constituya un proceso educativo para lograr la promoción económica del campesino y sea ésta, a su vez, la base de su ascensión social. Tal proceso educativo

busca un cambio de mentalidad y actitud en favor del progreso tecnológico y la autogestión empresarial.

Es frecuente reforzar en los proyectos de reforma agraria al factor empresarial con la asistencia técnica; pero, hay ocasiones en que ésta llega a sustituir al productor en las decisiones, convirtiéndolo en mero expectador. Esta tendencia es perjudicial y contraría los propósitos de la reforma agraria.

En las pequeñas, medianas y grandes explotaciones es el productor quien debe tomar las decisiones y asumir los riesgos, de manera que un proyecto que no haya consultado los intereses y las preferencias del productor, puede resultar inoperante.

Para una mejor organización de los recursos es indispensable la siguiente información:

a) Un Plano de explotación en el que consten detalladamente los lotes en que se encuentra dividida; la distribución de los edificios y obras de infraestructura; y la configuración del terreno. Este plano nos daría una idea de la actual distribución física y funcionalidad del capital territorial.

b) El Inventario de la explotación que nos permite disponer de una valoración de los capitales territorial y fijo de la explotación. Un inventario debe ser bien detallado e incluir los siguientes rubros:

1) Tierra y mejoras permanentes,
2) Construcciones
3) Maquinaria
4) Equipo
5) Animales
6) Existencias en bodegas

Si no existen registros de los rubros mencionados, se deberá valorarlos a precios actuales, de acuerdo con su estado de conservación; en caso contrario, ésto es si hay registros se utilizarán los valores depreciados con excepción de los de la tierra y del ganado, para los cuales se utilizarán los precios originarios, por tratarse de capitales que no se deprecian.

c) La oferta de mano de obra debe estimarse mes a mes para facilitar la determinación de excedentes y déficits de carácter estacional. Los déficits de mano de obra deben ser cubiertos con mano de obra asalariada.

d) Información Técnica que comprenderá los siguientes aspectos:

1) Niveles de fertilización
2) Rendimientos Físicos de la tierra
3) Raciones alimenticias
4) Especificaciones y rendimiento de la maquinaria y del equipo
5) Especificaciones de las instalaciones y tiempo necesario para su construcción
6) Insumos requeridos en el proceso de producción, expresados en términos físicos
7) Rendimientos de la producción pecuaria

e) Información Económica que incluya:

1) Precio de los insumos
2) Posibilidades de sustitución de unos insumos por otros
3) Costos de construcción de las instalaciones nuevas
4) Precios de los productos
5) Facilidades para movilizar las cosechas y sus costos
6) Costos de construcciones e instalaciones
7) Costos de operación de la maquinaria y equipo
8) Costos de seguros y fletes, alquileres
9) Impuestos prediales y a la producción

f) Información Miscelánea

1) Preferencias del productor en cuanto a los cultivos y a las actividades ganaderas que desea desarrollar.

Origen de la Información

La información a la que se hizo referencia, puede tener origen en las siguientes fuentes:

a) Experiencia propia del productor
b) Experiencia de los vecinos
c) El agente de extensión
d) La estación experimental
e) Libros, folletos y panfletos producidos por las agencias del gobierno y casas comerciales.

Cuanto más precisa sea la información, tendremos mayor confianza en ella y podremos hacer estimaciones más realistas.

Uso de la Información

Para dar un buen uso a la información en referencia, es necesario tener presente que tiene un carácter normativo y, por otra parte, no tiene por qué coincidir con la información que proporciona el diagnóstico, ya que éste es el fruto de un análisis positivo.

La información recogida y debidamente procesada nos permitirá formular una serie de cuadros que contengan la siguiente información:

a) Requerimientos alimenticios del ganado, los mismos que se determinarán en función de la ración alimenticia elegida, del número de animales que se alimentará y del tiempo que el desarrollo de cada actividad implique.

b) Distribución de la superficie productiva de la explotación en función de las necesidades de alimentos, estimadas en el cuadro anterior y del plan de rotación elegido.

c) Volumen de producción agrícola estimada, partiendo de la información que proporciona el cuadro anterior y multiplicada por los rendimientos obtenibles por unidad de superficie.

d) Excedentes y déficits de la producción agrícola. Para su determinación se utiliza la información del cuadro anterior y la del cuadro de requerimientos alimenticios, de donde por diferencia se obtienen los datos de excedentes o déficits.

e) Producción total vendible. Este cuadro contiene los datos de excedentes de la producción agrícola y el volumen de producción pecuaria.

Todas las estimaciones contenidas en los cinco cuadros que preceden son de carácter cuantitativo. Si la explotación no incluye actividades pecuarias serían suficientes los cuadros de distribución de la superficie productiva y de volumen de la producción agrícola.

f) Valor de la producción vendible. Se obtiene a partir de la información que ofrece el cuadro anterior y de los precios de los productos que el productor puede obtener por la venta

de los mismos, ya sea en su propia explotación o en el mercado. El total del valor de la producción se considerará como ingreso bruto.

g) Requerimientos de mano de obra, expresado en jornadas que se estiman mes a mes, de acuerdo con las necesidades de cada una de las actividades. Al comparar estos cálculos con las disponibilidades de mano de obra familiar, se obtendrán por diferencia, los excedentes y déficits, debiendo estos últimos ser cubiertos con mano de obra asalariada.

h) Un cuadro, o tantos otros como sea necesario, se elaborará para exponer los requerimientos de los demás insumos.

Los cuadros hasta aquí enumerados no siempre deberán ser elaborados en el orden que se indica. El criterio que guiará el orden de confección de los mismos, radica en su"importancia", la misma que será asignada tomando en consideración el grado de limitación de los recursos. Así, por ejemplo: si la mano de obra es un factor escaso, el cuadro respectivo será nuestro punto de partida y será un criterio decisivo para elegir el mejor plan de rotación. Si el agua fuera el factor limitante, nuestras estimaciones se irán determinando en función de este factor. Cuando hay más de un factor limitante, se considerarán simultáneamente y el buen criterio del planificador decidirá el orden en que se irán determinando las estimaciones y la confección de los respectivos cuadros.

i) <u>Costos de operación</u>. Son los gastos en que incurre el agricultor en la operación de la explotación y el cuadro respectivo debe cubrir los siguientes conceptos:

1) Gastos en materiales:

-Combustible
-Semilla
-Fertilizantes
-Fungicidas e insecticidas
-Alimentos

2) Mano de obra:

-Familiar
-Asalariada

3) Ganado de engorde, aves

4) Transporte

5) Servicios:

- Luz, agua, teléfono
- Reparación de maquinaria
- Reparación de construcciones
- Profesionales, medicinas, semen, etc.
- Agua para riego

6) Otros

- Seguros
- Impuestos
- Misceláneos

La mano de obra familiar que se utiliza se valora a precios corrientes y se incluye en el cuadro. También se debería incluir el pago de intereses sobre el crédito, pero como no conocemos todavía su magnitud, quedará excluída hasta encontrar mejor oportunidad; ésto equivale a asumir que operaremos con capital propio. Igual sucede con el rubro de amortizaciones.

Sería muy forzado considerar a los costos de operación como costos variables, ya que la clasificación en costos variables y costos fijos parte de un criterio diferente. Los costos variables aparecen cuando se produce bienes o servicios y guardan estrecha relación con el volumen de producción; costos fijos son aquellos en que se incurre, se produzca o no y por tanto, son independientes del volumen de producción.

j) Inversiones. Este cuadro y el anterior serían los primeros en estructurarse si el factor capital fuera el más escaso. En inversiones, algunos autores incluyen también los costos de operación, cuando hacen el análisis de un proyecto. Nosotros llamaremos inversiones a aquella parte capital que se asigna para la adquisición de bienes, cuya duración excede a un año e incluye los siguientes rubros:

1) Tierra

2) Construcciones

3) Maquinaria

4) Equipo

5) Animales

L s inversiones generalmente se efectúan durante un cierto período de tiempo, al cual se le d nomina período de "instalación". Sin embargo, algunas inversiones pueden hacerse cuando la producción se inicia, aún cuando no queden incluídas en el período de instalación. Tal es el caso de una planta extractora que debe operar después de cuatro años de iniciado el cultivo de palma africana.

k) Costo del Plan de Explotación. El costo del plan de explotación está dado por la suma del valor de las nuevas inversiones y de los costos de operación, calculados año por año. Si se incluyen las inversiones realizadas con anterioridad al período de instalación, hay que expresarlo de manera que el analista pueda establecer una diferenciación.

2.2. Previsión de resultados

Presupuesto de Ingresos y Gastos: Este cuadro es el más importante, ya que, por una parte, resume ordenadamente la información que arrojan los cuadros anteriores y, por otra, ofrece valiosos datos para la evaluación del plan de explotación.

Este tipo de presupuesto se lo denomina también "Presupuesto de fuentes y usos" y "Flujo de caja", si se refiere a los ingresos y egresos efectivos. Para una explotación agrícola el cuadro de Flujo de Caja, estaría integrado por los siguientes rubros:

a) Ingresos:

- Saldo del año anterior
- Venta de productos
- Aporte del productor
- Crédito

b) Egresos:

- Costos de operación
- Inversiones

c) Balance en efectivo (Diferencia a - b)

d) Intereses del crédito

e) Balance en efectivo después de los intereses (c - d)

f) Amortización del crédito

g) Balance en efectivo después de la amortización (e - f)

h) Asignación para subsistencia de la familia

i) Balance en efectivo (g - h)

j) Saldo para financiar operaciones del año siguiente

k) Balance en efectivo disponible (i - j)

l) Balance en efectivo disponible acumulado

El cuadro en referencia ofrece además cierta información útil para establecer:

a) La contribución que el agricultor puede hacer para financiar su plan. Esta contribución puede ser en mano de obra, en especie o en capital (saldo del año anterior)

b) La cuantía del crédito necesario para financiar inversiones.

c) El monto de los intereses del crédito

d) Los años de gracia, o sea el período de tiempo en el cual no puede amortizarse el crédito, sino únicamente abonar intereses.

e) El plazo en que ha de amortizarse el crédito

f) El plan de reembolso del crédito o capacidad de pago

g) El monto de la asignación para sostenimiento de la familia del agricultor

h) La asignación que hace el agricultor para financiar operaciones del año siguiente

i) El dinero en efectivo disponible

Es importante destacar que el período que debe abarcar este cuadro, así como los anteriores, dependerá de la naturaleza del proyecto. Como norma general, se acepta que debe:

a) Cubrir desde el período de instalación durante el cual se hacen las construcciones, se monta el equipo, se adquiere la maquinaria; el ganado y más inversiones previstas.

b) Abarcar todo el período de desarrollo que va desde el primer año de operación hasta aquel en el que se cancela la última cuota del crédito, y

c) Un año del período de producción normal, el cual se acostumbra denominarlo año de consolidación

El Cuadro de Fuentes y Usos de la finca, tiene valor nuevamente informativo para las agencias financieras internacionales, pero es decisivo para el banco intermediario local (que maneja los recursos externos) para definir una política de crédito.

El crédito constituye un medio de financiamiento que permite al agricultor que carece de recursos, satisfacer los requerimientos de capital para realizar sus planes de producción. Para que el crédito cumpla con esta función, es necesario que sea suficiente y oportuno.

Al crédito agrícola se clasifica en atención a sus características y a su función:

a) Por el plazo:

- Crédito de corto plazo, o sea aquel que financia gastos efectivos que ocurren en el año agrícola y más precisamente en el ciclo de producción de un cultivo.

- Crédito de mediano plazo, aquel que se otorga por un período de hasta de siete años y que sirve para adquisición de animales, maquinaria, equipo y ciertas construcciones.

- Crédito de largo plazo es aquel que se otorga para financiar la adquisición de tierras y la construcción de mejoras de tipo permanente.

b) Por la garantía:

- Crédito personal, que se otorga con el respaldo de las firmas del deudor y de un fiador o garante.

- Crédito prendario es aquel que se otorga con la garantía de un cultivo o de un bien mueble y que no puede ser dispuesto sin la autorización del acreedor.

- Crédito hipotecario es aquel que otorga con respaldo de un bien mueble.

c) Por su función económica y social:

- Crédito de capacitación. Es realmente una función del Gobierno y una combinación de divulgación agrícola, trabajo social y crédito, dirigido hacia campesinos de bajos ingresos, con el propósito de elevar su nivel de vida. No se trata de un crédito agrícola bancario y tiene el carácter de integral.

- Crédito agrícola de sostenimiento es aquel que satisface la necesidad primaria de capital circulante para la producción agrícola. Se le llama también crédito de avío porque mantiene las formas tradicionales de cultivo.

- Crédito agrícola de promoción es aquel que se otorga para satisfacer las necesidades de capitales fijo y semi-fijo, favoreciendo la capitalización de la explotación para lograr una mejor productividad de la mano del trabajo humano. Los préstamos de refacción o inmobiliarios caen dentro de este tipo de crédito.

- Crédito agrícola dirigido, es una modalidad del crédito de promoción que se caracteriza por una definida intervención del acreedor en la administración interna de la explotación. Esta intervención permite suplir las garantías y asegurar la eficacia de las inversiones. Tiene también ciertas características del crédito de capacitación, pero encaja dentro de las prácticas admisibles del crédito bancaria.

Todavía la banca oficial de algunos países otorga crédito por líneas específicas de producción; pero, en otros, se ha extendido ya la práctica del crédito integral o sea aquel que satisface los requerimientos de la explotación sin comprometerlo en una sola actividad. De este modo, el crédito sirve a propósitos múltiples y es más flexible por cuanto puede adaptarse a circunstancias no previstas.

2.3. Análisis y evaluación del plan

El cuadro de fuentes y usos arroja ciertos indicadores que nos permiten analizar el plan en términos de rentabilidad y productividad:

a) Relación porcentual entre el balance efectivo acumulado al año de consolidación y el crédito recibido se conoce con el nombre de "rentabilidad sobre el crédito".

b) La relación por cuociente entre el producto bruto y el número de jornadas utilizadas se denomina "Productividad de la Mano de Obra". Esta relación expresa el valor de la producción obtenida con el concurso de una jornada de trabajo.

c) La relación por cuociente entre el producto bruto y la tierra útil expresada en hectáreas se denomina "Productividad de la Tierra". Esta relación expresa el valor de la producción obtenida por cada unidad de superficie.

d) La relación por cuociente entre el producto bruto y el costo total de producción se denomina "Productividad del Capital" o "Relación Beneficio-Costo". Esta relación expresa el valor de la producción obtenida mediante el concurso de cada unidad de capital utilizada.

Otros indicadores como la velocidad de rotación del capital es preferible utilizarlos cuando se trata de evaluar el proyecto.

En los programas de reforma agraria se menciona que la explotación agrícola debe, entre otros objetivos, proporcionar ingresos suficientes para conformar progresivamente un patrimonio familiar. En las explotaciones de tipo comercial, ese patrimonio está formado y constituye el principal aporte del productor al financiamiento del plan de explotación. Sin embargo, de los datos elaborados ninguna indicación se ha obtenido respecto del cambio producido en el patrimonio. Para su determinación se puede elaborar un balance de activos y pasivos para conocer la variación del patrimonio durante el ejercicio de un plan.

3. Consolidación a Nivel de Proyecto

3.1. Criterios para la selección de unidades "tipo"

El área que comprende un proyecto agrícola no siempre resulta ser homogéneo. Se presentan diferencias en la capacidad agronómica de los suelos, en el tipo de agricultura que se practica, en el nivel técnico de los productores y la distribución de la tierra, entre otras. Tales diferencias, si son significativas, obligarían a subdividir el área en sub-áreas y a seleccionar unidades de explotación "tipo", o sea, representativas de cada una de ellas. Este procedimiento es muy importante, por cuanto dá como resultado proyectos más realistas, pero debe basarse en estudios que respalden las iniciativas que el planificador pone en juego, especialmente cuando se trata de organizar los sistemas de producción, comercialización y procesamiento.

Si el patrón de asentamiento es de tipo colectivo, es decir, que los bienes son propiedad común de un núcleo o grupo de familias, cada núcleo será considerado como unidad de explotación.

Cada explotación "tipo" debe representar un número dado de unidades de explotación en cada subárea. Los planes elaborados para cada explotación "tipo", en lo que respecta a producción, insumos, inversiones, ingreso bruto, gastos de producción, renta disponible, etc., deben ser expandidos multiplicando estos valores por el número de explotaciones que cada explotación tipo representa, para llegar a cifras por subáreas.

La suma de las cifras obtenidas a nivel de subáreas se consolidarán en cifras totales para el área completa comprometida en el proyecto.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

FORMULACION DE ALTERNATIVAS Y EL PROCESO DE DECISIONES

Jaime Ortiz

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

FORMULACION DE ALTERNATIVAS Y EL PROCESO DE DECISIONES

1. Formulación de alternativas

1.1 Concepto de Alternativas

La agricultura se desarrolla en un mundo sujeto a variaciones o cambios continuos, de origen y efectos diversos. Algunos cambios son incontrolables porque obedecen a fuerzas naturales que el campesino no los puede detener por sus propios medios. Algunos son también previsibles porque el productor deduce de una serie de causas ciertos efectos en un plazo relativamente corto.

Los principales cambios a que está sujeta la actividad agrícola son:

a)- Cambios Institucionales.- Estructura Institucional es "el conjunto de servicios, instituciones, empresas del Estado y otras personas jurídicas en las cuales el Estado tenga interés y que realicen una o varias actividades en los campos de la Producción agrícola, ganadera, forestal o pesquera, de suelos, agua, clima y comunidad rural que operan de acuerdo a las leyes que las han creado". Cambio institucional es cualquier modificación de los cuerpos legales que rigen el funcionamiento de la estructura institucional.

b)- Cambios en las preferencias y gustos del consumidor.- El consumidor es impresionable a las características extrínsecas de los productos, como son la forma, el color y a ciertas características intrínsecas como el sabor. Su comportamiento puede ser inducido artificialmente a través de la promoción, siempre y cuando encuentre mayor satisfacción. Así sus hábitos de consumo pueden cambiar rápidamente.

c)- Cambios en los métodos de producción.- La incorporación de nuevos descubrimientos tecnológicos al proceso de producción tiene como objetivo el incremento de la producción por unidad de superficie y el mejoramiento cualitativo de la misma. Estas innovaciones tecnológicas hacen de la agricultura una actividad en constante evolución y sujeta a continuos cambios.

d)- Cambios en los Precios.- La agricultura moderna es cada vez más sensible a los cambios en los precios tanto de los productos como de los insumos, ya que cualquier alteración de los mismos se refleja en los ingresos del productor. En la medida en que los cambios en los precios son previsibles, las unidades de producción deben

orientar su producción en armonía con ellos, particularmente en mercados competitivos. Algunos gobiernos crean incentivos para alentar la producción, como el subsidio, el crédito fácil, el precio mínimo, entre otros. En otros casos hay que desalentar la producción cuando la acumulación de excedentes tiende a deteriorar el mercado. La creación de impuestos, asignaciones de cupos o cuotas, el cierre del crédito, son medidas que producen efectos rápidos en la producción.

e)- Cambios en las condiciones ambientales.- Los cambios que frecuentemente se operan en los factores metereológicos tienen efectos inmediatos en la producción y a corto plazo crean incertidumbre en los agricultores debiendo modificar sus planes de producción.

Estos cambios no ocurren aisladamente, muchos de ellos actúan en asocio, convirtiendo a la agricultura en una actividad difícil y con problemas complejos a los cuales hay que buscarles soluciones.

Las alternativas son precisamente soluciones factibles para un problema determinado, entre las cuales hay que elegir la mejor, a través de un proceso de decisión.

1.2 El Proceso de Decisión.

Nos interesamos por aquellas decisiones racionales y que tienen sentido económico, dejando a un lado las que se toman para satisfacer la vanidad de los individuos, el prestigio, el poder político.

El proceso de decisión involucra los siguientes pasos:

a)- Reconocimiento del Problema.- No todos los problemas son fáciles de reconocer o identificarlos, debido al número y complejidad de las causas que los originan. Un buen agricultor será aquel que más rápidamente identifica un problema y sus causas y está en capacidad de definirlo. Pero para que haya un proceso de decisión será siempre necesaria la existencia de por lo menos un problema.

b)- Recolección de información.- Una vez identificado el problema se busca información que ayude a encontrar soluciones. La información en referencia puede ser suministrada por las siguientes fuentes:

1.- La experiencia acumulada por el propio productor;

2.- La experiencia acumulada por los vecinos;

3.- La experiencia realizada en estaciones de investigación públicas o privadas;

4.- El servicio de extensión;

5.- Libros, revistas, panfletos.

c)- Formulación de Soluciones Alternativas.- Un problema puede tener múltiples soluciones, pocas o quizás una sola. Si hay más de una soluciones factibles, cada una de ellas constituirá una alternativa y todas deben ser analizadas.

d)- Análisis de las alternativas.- Cada alternativa dará una respuesta al problema que se trata de solucionar, pero no quiere decir que todas las alternativas nos darán la misma respuesta, de ahí que es necesario analizarlas una a una.

Los instrumentos de análisis son los siguientes:

1.- El razonamiento lógico es probablemente el más utilizado por nuestros campesinos ya que simplemente se valen de la razón para juzgar. El razonamiento lógico puede ser inductivo cuando de hechos particulares se saca una conclusión general.

Es deductivo cuando de un principio básico general se concluye con algo específico.

2.- La Presupuestación.- Los agricultores con una preparación más avanzada utilizan la presupuestación. La presupuestación es la determinación más o menos detallada de los costos, de los ingresos o de ambos a la vez. Unos agricultores son más hábiles en presentar sus presupuestos y lo hacen en forma muy detallada, otros son menos precisos quizá porque su memoria no responde ampliamente o porque no disponen de registros de sus operaciones pasadas.

Los presupuestos pueden ser totales, cuando se refieren a toda la explotación o unidad de producción y parciales cuando se refieren a una actividad o una parte de las actividades que se desarrollan en la explotación.

3.- La Programación Lineal.- Es una forma más sofisticada de presupuestación que ha venido evolucionando desde 1947, año en el cual fué desarrollada por el matemático George B. Dantzig. Los computadores electrónicos han elevado su aplicación.

La programación lineal proporciona respuestas numéricas a problemas tras analizar las diferentes alternativas siempre y cuando éstas puedan ser expresadas en términos cuan-

titativos. Una de ellas será la mejor o una combinación de ellas puede ser la solución óptima, es decir la que satisfaga nuestras metas a un costo menor o la que nos produzca el mayor ingreso.

La disponibilidad de los recursos a emplearse debe ser limitada y si de uno de ellos tenemos ilimitadas cantidades, no debe ser considerado en las soluciones alternativas. En otras palabras, nos limitaremos a dar nuestra atención únicamente a aquellos recursos que son limitados o que su empleo está sujeto a restricciones. De la combinación de recursos en proporciones fijas mediante un proceso, se obtiene la producción la misma que puede lograrse a diferentes costos y producir diferentes niveles de ingreso, según los procesos elegidos, pero uno de estos será el mejor.

La programación lineal será revisada más detenidamente cuando se discutan los métodos de planificación. Sin embargo se puede adelantar que existía métodos simples de programación lineal que han sido diseñados para poner al alcance de agricultores y de técnicos, los instrumentos de la programación lineal, sin tener que recurrir al empleo de computadores para lograr respuestas aceptables en un tiempo adecuado.

e)- Selección de una alternativa.- Se ha dicho ya que la programación lineal puede proporcionar como respuesta una solución óptima que bien puede coincidir con una alternativa factible o corresponder a una combinación de soluciones o alternativas. Lo mismo podemos decir de los demás instrumentos de análisis. Sin embargo, nuestro conocimiento no siempre será suficiente como llegar a cuantificar la información, procesarla y confrontarla para obtener respuestas precisas. Puesto que son muchos casos en que las situaciones de conocimiento no permitirán tan fácil camino, es necesario analizar esas situaciones:

1.- Conocimiento completo.- En esta situación estamos en condiciones de cuantificar las alternativas y determinar numéricamente recursos y producción tanto en términos físicos como en monetarios. La utilización de los instrumentos de análisis se facilita y es posible determinar a través de ellos la solución óptima.

2.- Conocimiento incompleto.- Esta situación debido a la imperfección del conocimiento involucra cierto riesgo. La elección de una alternativa está sujeta a a posibilidad (Probabilidad) de que aquello que desconocemos ocurra. Esta situación de conocimiento puede dar lugar a tres tipos de acción:

a) Expectativa.- Cuando el grado de conocimiento es insuficiente de manera que amerite mayor estudio e información. La selección o decisión tiene que ser pospuesta.

b) Inacción.- El grado de conocimiento es tan insignificante que el agricultor no puede definitivamente hacer una selección.

c) Acción forzada.- Debido a una situación de conocimiento incompleto el agricultor debería permanecer en expectativa hasta reunir más elementos de juicio , antes de proceder a hacer una selección de alternativas; pero, hay ocasiones en que se debe actuar de inmediato aunque se tenga virtual desconocimiento del problema.

Es necesario tener en cuenta que cada productor tiene su propia forma de proceder cualquiera que sea la situación de conocimiento que él enfrente. La elección de la mejor alternativa está supeditada a aspectos afectivos, a las preferencias que él tenga, todo lo cual tiene necesariamente que ver con su carácter personal.. Unos agricultores son más optimistas que otros y estarán dispuestos a elegir la alternativa que más prometa, aún cuando implique mayores riesgos. Otros agricultores preferirán no correr riesgos y en estas condiciones seleccionarán alternativas más modestas, demostrando una actitud pesimista. La mayoría sin embargo adoptará posiciones intermedias entre estos dos extremos.

BIBLIOGRAFIA

ALLEN.- Management and Organization.

DALE .- Management: Theory and Practice.

HEADY and JENSEN.- Farm Management Economics

BRADFORD and JOHNSON.- Farm Management Analysis

VINCENT.- Economics and Management in Agriculture.

WATSON.- Price Theory and its Uses.

MILLER and STARR, Executive Decision and Operations Research.

DILLON and HEADT.- "Free Competition, Uncertainty and Farmers decisions" [redacted]. Journal of Farm Economics No. 4, August, 1961.

HEADLEY and CARLSON.- "Problem solving - The Decision Process and Management Behavior". Article. Journal of Farm Economics No. 5, Dober., 1963.

EVALUACION DE PROYECTOS

Hernán Carrera Andrade
IICA-CIRA

I. NATURALEZA DEL PROBLEMA

1. Criterios Generales

a. Objetivos

Entendiéndose como Proyecto el "conjunto de antecedentes que permiten juzgar las ventajas y desventajas que presenta la asignación de recursos económicos -llamados también insumos- a un centro o unidad productiva donde serán transoformados en determinados bienes y servicios" 1/ es indispensable establecer criterios claros que permitan determinar las prioridades para la asignación de recursos a un determinado proyecto.

La maximización de los beneficios constituye el propósito fundamental de todo empresario, por lo tanto, es necesario tener algún instrumento que nos permita medir este beneficio y comprobar que el destino asignado a los recursos utilizados es el más ventajoso.

Se dice que la tarea primordial del economista "es contribuir directa o indirectamente a que los recursos disponibles sean asignados, entre los distintos usos posibles, al que rinda el máximo de beneficios" 2/.

Esta afirmación obliga a demostrar la optimización de los recursos ocupados en determinada actividad productiva. Para ésto, es necesario disponer de instrumentos especiales de evaluación que se analizarán posteriormente.

b. Concepto

De lo expuesto se puede concluir indicando que la "evaluación económica" consiste en la realización del análisis comparativo entre las distintas posibilidades de realizar una inversión expresada por medio de proyectos específicos.

Los criterios de evaluación son de distinto tipo y se suelen expresar por medio de coeficientes numéricos ordenados de tal manera que mientras más alto sea su valor, mejor será su posición en la escala de prioridades.

1/ y 2/ - Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. Pág. 209.

c. Tipos de Prioridad

Para establecer las prioridades hay que ocuparse de analizar fundamentalmente los siguientes aspectos:

i. Justificación del uso recomendado de los recursos

Se refiere a la decisión de "qué producir" constituye la evaluación económica propiamente dicha. Está últimamente vinculada con las posibilidades de conseguir el más alto rendimiento de los factores que intervienen en el proceso de la producción.

ii. Justificación de la técnica propuesta

Se relaciona con las alternativas de producción, con la selección de un proceso productivo, que presenta mejores posibilidades para obtener mayores beneficios. El cómo se va a producir, es lo que más interesa cuando se trata de justificar la técnica propuesta.

iii Definir la iniciación de actividades

Se reduce a exponer cuáles son las ventajas de comenzar la ejecución del proyecto en una fecha determinada. Hace relación al cuando producir.

iv. Aprovechar las inversiones efectuadas

Constituye de hecho un aspecto prioritario en razón de que hay que terminar las obras ya iniciadas para aprovechar las inversiones realizadas, tratando de que las inversiones permanezcan improductivas el menor tiempo posible.

La prioridad es indiscutible, especialmente en ciertos casos.. O se hacen nuevas inversiones para completar el requerimiento del proceso de producción o se pierden definitivamente las ya realizadas.

Este caso es muy común de encontrar en nuestros países, en razón de que no hay recursos financieros disponibles en "cualquier momento" y porque las previsiones técnicas son interferidas por decisiones políticas.

d. El Proyectista y la Evaluación

Al proyectista no le compete establecer ni recomendar "preferencias" para determinados proyectos. Corresponde a una autoridad central (Institutos de Planificación Central) realizar la evaluación de los proyectos. Esta circunstancia no margina al proyectista, de las actividades de evaluación. Es más, éste está en la obligación de conocer las técnicas de evaluación con el propósito de:

i. Incluir los antecedentes que son necesarios para facilitar la evaluación. O sea, incluir en el proyecto cierto tipo de datos procesados y ordenados para simplificar la tarea de evaluación.

ii. Establecer ciertos resultados del proyecto que le permitan comprobar la certeza de las predicciones realizadas y cuantificar la "bondad" del proyecto.

2. Procedimiento

Se expresa que: "La tarea de evaluar requiere medir objetivamente ciertas magnitudes resultantes del estudio del proyecto y combinarlas en operaciones aritméticas, a fin de obtener los coeficientes de evaluación".3/

Hasta el momento no existe unanimidad de opiniones respecto a lo que se debe medir y cómo se debe evaluar, se afirma, en el Manual de Proyectos Económicos que "esta situación impone la necesidad de definir un criterio y una vez definido aceptar como válidas sus premisas. Sólo así podrán expresarse en cifras estos criterios de evaluación".

El procedimiento de evaluación varía de acuerdo a las condiciones específicas de cada estudio y depende exclusivamente de la información disponible.

A pesar de estas diferencias y la falta de concordancia en los criterios utilizados, hay tres aspectos que se deben considerar en todo cómputo de evaluación: Valoración, Homogeneidad y Extensión.

a. Valoración

En razón de la diferente naturaleza de los bienes y servicios producidos en un determinado proyecto, es indispensable establecer, para fines de evaluación, el respectivo valor que expresado en unidades monetarias, se constituya en un denominador común que haga posible la tarea de evaluación.

b. Homogeneidad

La evaluación compromete toda "la vida útil del proyecto, ésto supone que se deberá trabajar con valores monetarios utilizados en distintas transacciones y efectuados en diferentes períodos de tiempo. Estas magnitudes para ser susceptibles de comparación deben ser homogéneos respecto al tiempo. Esta homogeneidad se consigue a través de las equivalencias financieras como se verá posteriormente.

3/ Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. Pág. 210.

c. Extensión

"El problema de la extensión consiste en reconocer y cuantificar estas repercusiones económicas del proyecto dentro del criterio de evaluación adoptado".4/

Estas repercusiones pueden ser de dos clases: las que miden solo los efectos del proyecto mismo o sea "directas" y las que miden también los efectos "indirectos" relativos a recursos empleados, así como a beneficios resultantes.

3. Criterios de Análisis

Las características expuestas para el proceso de evaluación hacen que existan varios criterios de evaluación, planteándose el problema de saber cuál de ellos es el más adecuado.

a. La evaluación para el empresario

Este tipo de evaluación toma en consideración la asignación de recursos en relación al interés individual, del empresario particular; que persigue la obtención del máximo beneficio. Este criterio difiere significativamente cuando se trata de la asignación de recursos en función del interés social. Esta circunstancia hace que los criterios para establecer prioridades en uno y otro caso sean sustancialmente diferentes.

En el primer caso tendremos como indicador la magnitud del beneficio que obtenga el empresario privado como condicionante para realizar la inversión, en el segundo caso, habrá necesariamente que tomar en cuenta para efectuar la inversión la "escala de preferencias sociales que representa dicha inversión".

Este último, es el caso de las obras de infraestructura que debe realizar el Estado, en razón de que el retorno del capital y la percepción de beneficios, en este tipo de obras, no constituyen ningún aliciente, sobre todo en ciertos casos, para el inversionista privado.

Esta circunstancia pone en evidencia la existencia de dos criterios de evaluación: uno, para el empresario privado cuyo propósito fundamental está constituído por la percepción de utilidades y otro, que solo puede aplicarse tomando en cuenta la función social de la inversión, en razón de los beneficios que obtendrá la comunidad.

A nivel de empresario privado, el criterio no admite dudas conceptuales ni relativas a su medición. En el primer caso se refiere a las utilidades ya sea en términos absolutos o por unidad de capital propio. Es decir le interesa el nivel de rentabilidad. En relación a los efectos le interesará únicamente los beneficios y la magnitud de los costos directos y en cuanto a lo valoración, el precio del mercado.

4/ Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. Pág. 210.

MODELO PARA EL EMPRESARIO PRIVADO

- INVERSION PRIVADA (PROYECTO)
  - Máximo Interés Individual
    - Utilidades
    - Rentabilidad
  - Sistema de Medición
    - Valoración: Precios de Mercado
    - Extensión
      - Beneficios
      - Costos Directos

b. La evaluación social

En el caso de la evaluación social nos encontramos con un problema conceptual más complejo, surgido de la diversidad de criterios que norman la práctica. Frente a esta situación se acostumbra agruparlos bajo dos formas convencionales identificadas como "criterios parciales" y "criterios integrales" de evaluación social.

Los criterios integrales son "aquellos que tratan de ofrecer un patrón único y total de evaluación". 5/

Los criterios parciales son "aquellos que están destinados a combinarse con otros". 6/

Estos criterios de evaluación social, conceden fundamental importancia a los mayores o menores aportes del proyecto, a la economía. O sea a aquellos que contribuyen, de determinada manera, al bienestar de la comunidad.

Cabe destacar el hecho de que las decisiones sobre las prioridades para inversiones, están sujetas a un criterio político. En algunos casos, por razones de estrategia y en otros por "peticiones o gestiones de grupos sociales que reclaman mejoramiento en sus condiciones de vida".

Lo saludable en este aspecto, es que el criterio político no sustituya criterios económicos, sino que la influencia política se limite a preferir un criterio económico sobre otro que esté dentro del marco político. En definitiva, debe ser un criterio económico el que oriente la decisión.

Esta situación hace que los criterios integrales se vuelvan complejos desde el punto de vista conceptual y de cálculo.

Los criterios parciales se ocupan de un solo factor mesurable cuyo cálculo es mucho más simple. Entre estos se pueden citar: la mano de obra ocupada por unidad de superficie, el valor de la producción por unidad de superficie y de mano de obra, etc.

5/ y 6/ Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. NN.UU. Pág. 211.

Por último, diremos que estos análisis se apoyan en los "coeficientes de evaluación" que se definen aritméticamente como "cocientes" entre lo que en términos generales se llamarían ventajas y desventajas del proyecto.

$$C.c = \frac{\text{ventajas}}{\text{desventajas}}$$

(identificar los coeficientes según se pretenda: elevar al máximo las ventajas o reducir al mínimo las desventajas)

De manera general se puede afirmar que las fórmulas de evaluación, miden productividades de cualquier tipo; ya sean aquellas de un solo factor o de un conjunto o grupo de insumos.

4. Antecedentes para la Evaluación

Las materias vistas con anterioridad, guardan relación estrecha con las informaciones necesarias para apreciar las ventajas y desventajas de los proyectos, también se había tratado y analizado las distintas formas de elaborar, ordenar y organizar esas informaciones que es una tarea preliminar e indispensable para la evaluación. Los cálculos básicos están referidos principalmente a los gastos e ingresos anuales que se espera realizar y obtener durante la ejecución del proyecto, que suelen presentarse como un presupuesto de "gastos e ingresos". Se obtendrán además, los beneficios anuales, costos unitarios, montos de ventas y todos aquellos datos que se consideren de importancia.

En relación al presupuesto de gastos e ingresos anuales conviene hacer referencia especial en razón de que de él se parte para obtener otros datos, se debe indicar que ésto variará durante la vida útil del proyecto por las fluctuaciones de los precios y por los distintos porcentajes de capacidad instalada que son realmente utilizadas a través de los años de operación.

El análisis de los efectos que producen estas fluctuaciones en el presupuesto, se facilita gracias al empleo de métodos gráficos de determinación de los llamados "puntos de nivelación de gastos e ingresos".

Este análisis se fundamenta en la necesidad de encontrar respuesta a las preguntas siguientes: "Qué variación experimentaría el presupuesto y el costo unitario de producción al variar el porcentaje aprovechado de la capacidad instalada? Cuál sería el porcentaje mínimo para que la empresa no tuviera pérdidas?7/

- Puntos de nivelación o de equilibrio

El análisis de los puntos de nivelación o de equilibrio permite "estimar dentro de qué zonas de capacidad utilizada, o dentro de qué límites de variación de otros factores claves, tendrá la empresa probabilidades de éxito".

7/ Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. NN.UU. Pág. 149.

Estos puntos ayudarán a identificar las "áreas críticas y probables" en el funcionamiento de una empresa en función de las variaciones de los precios y de la capacidad utilizada". 8/

Para construir la gráfica que permita determinar los "puntos de nivelación o de equilibrio" es indispensable establecer lo más preciso que sea posible: los costos y los ingresos. Dentro de los costos, los "costos fijos" y los "costos variables" y la suma de los dos que son los "costos totales". En relación a los ingresos, los obtenidos o los que se espera obtener por la venta de la producción.

Se podría por lo tanto resumir, indicando la necesidad de elaborar tablas que contengan los siguientes datos:

Ingresos por ventas
Costos Fijos
Costos Variables
Costos Totales

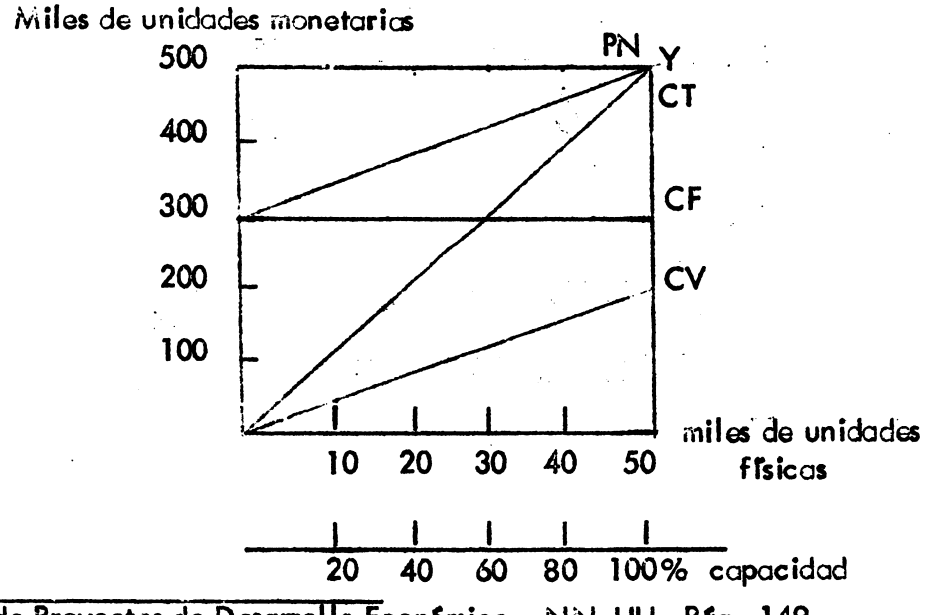
Beneficios o Pérdidas

Para ilustrar esta parte inicial de análisis de los puntos de nivelación, asignamos valores a la tabla precedente.

Ingreso por ventas Y (50.000 unidades)	500.000.-
Costos Fijos (CF)	300.000.-
Costos Variables (CV)	200.000.-
Costos Totales (CT)	500.000.-
Beneficios o Pérdidas	0.-

Precio de Venta 10.0

Representación Gráfica



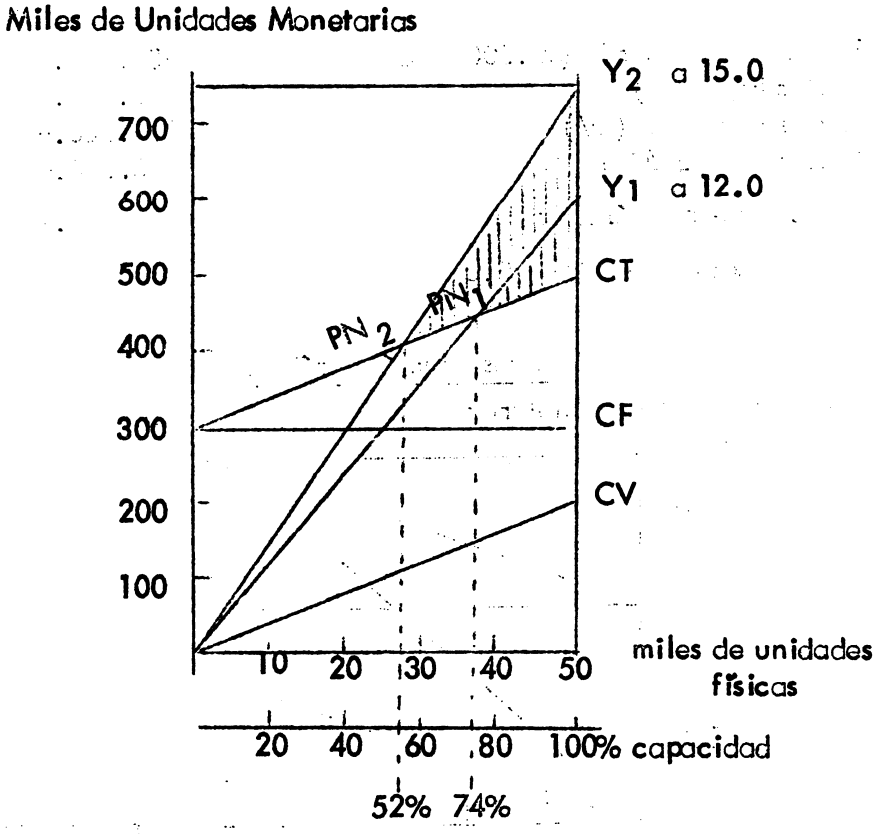
Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. NN.UU. Pág. 149

En este caso el PN, se alcanza cuando se vende la totalidad de las unidades producidas, al precio estimado y, por lo tanto, cuando la empresa está trabajando a capacidad plena.

Pero se había indicado anteriormente que los ingresos varían en función de las fluctuaciones de los precios de venta, así como de adquisición de insumos. Por lo tanto, el punto de nivelación se "moverá" también de acuerdo a estas fluctuaciones. Veamos de qué manera y sus resultados.

Variación de precios de venta (Variación de Ingresos)

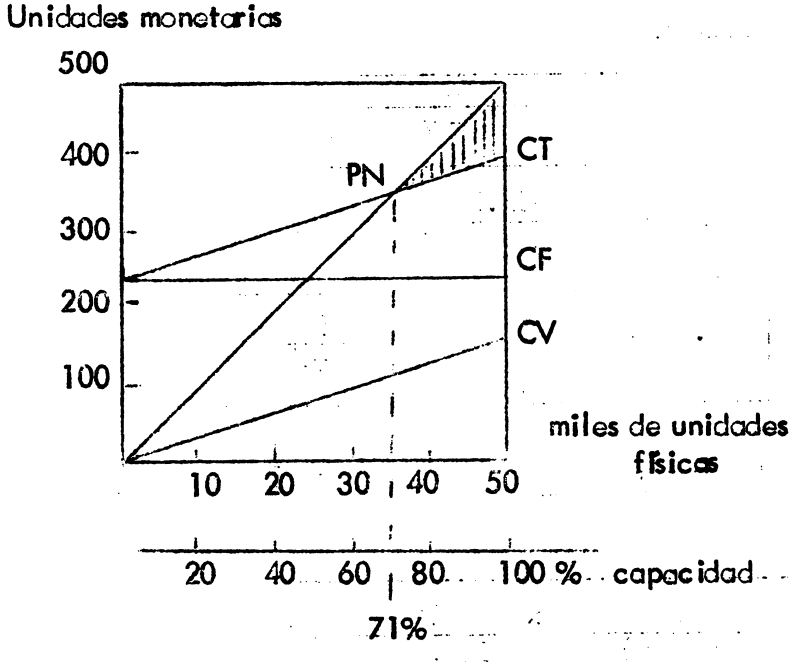
Precios unitarios	12.0	15.0
Ingresos (50.000 unidades)	600.000.-	750.000.-
Costos Fijos	300.000.-	300.000.-
Costos Variables	200.000.-	200.000.-
Costos Totales	500.000.-	500.000.-
Beneficios	100.000.-	250.000.-



Cuando por alguna circunstancia especial del mercado se encuentra un mayor precio para los productos, el punto de nivelación se "mueve" estableciendo aquellas "zonas" críticas y las de probabilidades de éxito, tal como puede apreciarse en la gráfica en la cual se han determinado dos puntos de nivelación PN_1 cuando el precio unitario es de 12.0, el empresario recobrará los costos de producción con una capacidad utilizada del 74 por ciento. Y, PN_2 cuando el precio unitario es de 15.0, se recobran los costos de producción con una capacidad utilizada del 52 por ciento.

Variación de costos (Precio de venta unitario constante)

Ingresos (50.000 unidades)	500.000.-
Costos Fijos	250.000.-
Costos Variables	150.000.-
Costos Totales	400.000.-
Utilidades	100.000.-



Al disminuir los costos de producción y permanecer constante el Ingreso por venta de la producción total, los beneficios aumentan; produciéndose una nueva ubicación del PN. En este caso, en el cual se ha producido una disminución en los costos totales, el PN se localiza en un 71 por ciento de utilización de la capacidad instalada.

Se puede seguir presentando otros casos cuando varían solo los costos fijos totales, cuando varían los costos variables unitarios, cuando hay variaciones de los costos variables y además de los precios, etc., y que no se presentan en razón de que se estima que después del análisis realizado, quienes tengan interés en este aspecto, pueden realizarlo por su propia cuenta.

Presentando este mismo criterio con el método algebraico, para obtener las tres fórmulas básicas del punto de equilibrio, partimos de las siguientes ecuaciones:

$$B = Y - CT$$

$$Y = pX \qquad\qquad B = P.x - CF - v.X$$

$$CT = CF \pm vX$$

Sabemos que en el punto de equilibrio, los beneficios son igual a cero; por lo tanto se obtiene que $Y = CT$.

Con estos antecedentes, se elaboran las tres fórmulas básicas del punto de equilibrio, que se refieren a Equilibrio/Volumen; Equilibrio/Ingresos y Equilibrio/% de Capacidad. Para ésto partimos de:

$0 = pX - CF - vX$, de donde $X(p - v) = CF$

para $E = X$; tenemos:

$$\boxed{X = \frac{CF}{P - v}}$$

Para E ingresos $X.P = E = \frac{CF.P}{1 - vp}$, de donde

$$\boxed{E \text{ ingresos monetarios} = \frac{CF}{1 - v/p}}$$

Para E en % de Capacidad $\frac{X}{\text{Cap. Total}} \times 100 =$

$$\boxed{\frac{CF}{(p - v)} \times \frac{100}{\text{Cap. Total}}}$$

B = Beneficios
Y = Ingresos
CT = Costo Total
CF = Costo Fijo Total
CV = Costo Variable Total

v = Costo Variable Unitario
p = Precio Unitario
X = Volumen de producción
E = Punto de Equilibrio
Cap.Total = Capacidad Total de Producción en unidades

Ejemplarizando: utilizando los mismos datos que tenemos en páginas anteriores, obtenemos los siguientes resultados:

Determinación del Equilibrio en el Volumen de Producción Física X

$$X = \frac{CF}{p - v}; \quad X = \frac{300.000}{10-4} = \frac{300.000}{6} = 50.000$$

Determinación del Equilibrio en el Volumen de Ingresos

$$Y = \frac{CF}{1 - v/p} = \frac{300.000}{1 - \frac{4}{10}} = 500.000$$

Determinación de Equilibrio en % de Capacidad Utilizada

$$\% \text{ Capacidad Utilizada} = \frac{CF}{(p - v)} \times \frac{100}{\text{Cap. Total}}$$

$$\% \text{ CU} = \frac{300.000}{10 - 4} \times \frac{100}{50.000} = 100\%$$

En los casos especiales o sea cuando se "mueve" el punto de equilibrio dando como resultado el aumento o disminución de los beneficios, o cuando se desea mantener los beneficios cuando varían los costos, se deben realizar otros cálculos, tomando en consideración estas variaciones. Estos casos especiales no son explicados en razón de limitaciones de tiempo y por considerar que el Punto de nivelación es, para el presente curso, más una referencia que se puede utilizar para ayudar a tomar decisiones, que una necesidad indispensable como constituyen los coeficientes de evaluación que serán tratados más adelante con detenimiento.

II. METODOS DE ANALISIS

Hay dos criterios para evaluar la factibilidad de un proyecto. Uno, referido a la factibilidad financiera, en el cual se trata de comparar los gastos y los ingresos probables o previstos en el proyecto, en relación con estimaciones que se consideran óptimas. Y, otro, referido a la evaluación económica que se complica en razón de la falta de unidad en la metodología que se debe utilizar, derivada de la ausencia de un criterio definido sobre las normas que deben guiar las decisiones de inversión pública.

Se acostumbra agrupar los criterios de inversión en la siguiente forma:

a. La selección del proyecto debe basarse en el efecto que debe producir en el ingreso nacional.

b. Esta selección debe considerar, además, aspectos relacionados a la distribución de la renta, nivel de empleo, coeficientes de ahorro, incidencia en la balanza de pagos, posibilidades reales de endeudamiento público, etc.

c. Los resultados del proyecto que se orienten hacia un incremento en la formación de capital o hacia cualquier otra variable estratégica deben preferirse al del Ingreso.

1. Beneficio Costo

Este criterio de evaluación que ha sido más utilizado, se refiere a la productividad del complejo o conjunto de insumos, así como también a la combinación de criterios parciales.

a. Concepto

Este coeficiente trata de medir el nivel de la producción que se consigue con la mínima utilización de recursos.

Se expresa a través del cociente que resulta de dividir el valor de la producción por los costos totales de los recursos utilizados para generar esa producción.

b. Elementos componentes

Los elementos componentes de este coeficiente de evaluación económica son: los beneficios y los costos de manera general.

El cálculo del coeficiente se basa en los beneficios directos del proyecto, así como en los costos directos del proyecto, costos a precios de mercado.

Estos proyectos, con beneficios-costos directos, se identifican como proyectos que no tienen prioridad social y generalmente presentan un alto cociente.

El cálculo se complica cuando se trata de proyectos de interés social, en los cuales el cociente es generalmente bajo e incluso no habría ningún resultado económico. Tal es el caso de proyectos de infraestructura y facilidades comunales, cuyos servicios, en algunos casos, no se venden. Esta circunstancia obliga a desechar los efectos directos del proyecto y poner especial atención en los efectos indirectos que promueven la producción en otros sectores económicos.

Con este criterio, adquiere el concepto del Beneficio-Costo una magnitud más amplia que alcanza tanto a los efectos indirectos como a la valoración social.

Las modificaciones que ha tenido este concepto, hace necesario referirse, de manera muy ligera, a varios conceptos de "base".

- Costos y beneficios primarios

Costos

Directos: Formados por el valor de todos los bienes y servicios que se utilizaron para el establecimiento, conservación y funcionamiento del proyecto en toda su vida útil.

Asociados: Son todos aquellos que hacen posible la utilización y la venta de los bienes y servicios.

Beneficios

Están constituídos por el valor de los bienes y servicios que se utilizan como resultado de la intervención de los costos directos y asociados en el proce de producción.

- Costos y Beneficios Secundarios

Costos Secundarios.- Creo que se podría identificarlos mejor como "costos complementarios" en razón de que la utilización de bienes y servicios, se refieren a aquellos "adicionales" que se deben realizar para que el bien producido sea consumido o utilizado. Costos de transporte desde la finca hasta el sitio de venta; el costo de procesamiento posterior (molienda); gastos de distribución, etc; constituyen costos secundarios o complementarios.

Beneficios Secundarios.- Tienen la misma característica conceptual de los costos secundarios, en razón de que es una porción adicional que se suma a los beneficios primarios que son los resultados inmediatos del proyecto. Los beneficios secundarios o complementarios resultan de actividades inducidas por el proyecto; por ejemplo el valor de harina elaborada y el trigo molido.

Una vez que se ha clarificado el aspecto de los complementos de este coeficiente de evaluación, es necesario indicar que hay proyectos que toman solamente los resultados directos (costos-beneficios) para determinación del cociente.

Solamente en los casos que se considera que los costos asociados y los secundarios tengan especial importancia, se pueden tomar para efectos de comparación entre proyectos, la suma de los costos y los beneficios brutos obtenidos. Hay otros aspectos relacionados con el cálculo del coeficiente Beneficio-Costo, como es el de la valorización que consiste en la posibilidad de aplicar al proyecto, un costo de oportunidad igual a cero, en el caso de que no hubieren otros usos alternos para la utilización de los bienes y servicios que son empleados en el proyecto. Este aspecto, aunque no es desechado, es utilizado solamente en casos de excepción ya que se asume de manera general que existen otros usos para esos bienes y servicios que se utilizan en el proyecto. Por lo tanto, se les toma a precios de mercado.

Concluiremos indicando que el COCIENTE BENEFICIO-COSTO, es el que se obtiene dividiendo los Beneficios atribuibles al proyecto, entre sus costos.

Se pueden obtener dos tipos de coeficientes de evaluación según se tomen en cuenta los beneficios primarios solamente o también los secundarios.

Aparentemente el problema debería terminar con estos criterios, pero, en razón de que los capitales usados, la disponibilidad de ingresos y las diferentes fechas que deben realizarse los egresos, son distintas en el tiempo, hace necesario tomar en consideración este factor y adoptar una cierta tasa de interés.

Por lo tanto, las estimaciones de los beneficios y costos que se producirán en momentos diferentes en el tiempo, deberán hacerse comparables, tomando homogéneas series de dinero.

Para este propósito se utilizan las equivalencias financieras.

Equivalencias Financieras

Para establecer una base uniforme de comparación, los métodos de equivalencia más comúnmente utilizados son el del valor actualizado o valor actual y el del valor uniforme anual equivalente o amortización anual.

Costo Uniforme Equivalente Anual

"Permite que una suma invertida en una fecha dada se convierta en una serie equivalente de valores anuales iguales".9/

Se parte de la constitución de los costos del proyecto que se caracterizan por:

a. Desembolso inicial (Parte de la Inversión Total)

b. Serie de inversiones que se irán efectuando anualmente, durante la vida útil del proyecto.

Para el cálculo, por lo tanto, es necesario conocer: número de años de vida útil del proyecto, el tipo de interés y el monto de la inversión.

La inversión se convertirá, así, en una serie de "pagos anuales equivalentes", que se suman a los otros desembolsos anuales para obtener el costo total equivalente anual del proyecto.

Para calcular el costo equivalente anual, se convierte la "inversión fija" o inversión inicial de la que se habló anteriormente, en costo anual equivalente utilizando la fórmula:

9/ Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Naciones Unidas. Pág. 232

$$R = P \left[\frac{i\,(1+i)^n}{(1+i)^n - 1} \right] \text{ o sea:}$$

$R = P$ (f.r.c.) porque

$$(f.r.c) = \left[\frac{i\,(1+i)^n}{(1+i)^n - 1} \right]$$

Este valor se encuentra en tablas calculadas para distintos valores de i y de n.

Por lo tanto, la "Inversión Inicial" o "Inversión Fija" se multiplica por este factor y se obtiene el valor o costo equivalente para los valores de n é i que les correspondan.

Supongamos que se trata de dos proyectos A y B cuyas características son las siguientes:

	A	B
Inversión Fija	20.000	14.000
Costos de Producción anuales	6.000	7.000
Vida útil (años)	10	10
Tipo de interés	6	6

(f.r.c) al 6% en 10 años = 0.13587

R = 20.000 x 0.13587 = 2.717

R = 14.000 x 0.13587 = 1.902

Proyecto A	Proyecto B
6.000	7.000
2.717	1.902
8.717	8.902

El valor equivalente anual en el proyecto es de 8.717 y en el B es de 8.902, por lo tanto el proyecto B es más caro, siempre y cuando los proyectos produzcan en igualdad de condiciones (cantidad y calidad).

En caso de no tomar en cuenta la tasa de interés, el cálculo es sencillo ya que se divide la inversión inicial por el número de años y este resultado se adiciona al costo anual. En este caso se tiene:

Proyecto A: 20.000 ÷ 10 = 2.000 + 6.000 = 8.000

Proyecto B: 14.000 ÷ 10 = 1.400 + 7.000 = 8.400

En los dos casos presentados, se nota la influencia de la tasa de interés y ésto es más significativo en aquellos países donde las tasas de interés sufren fuertes y constantes fluctuaciones. Precisamente de la incidencia de la tasa de interés depende el resultado de los costos. Mientras más intenso sea el uso del capital más caro, menor será el beneficio resultante.

Habrá casos en los cuales, será tan alto el costo de utilización del capital que por menos costos de operación que se consigan, los costos totales serán tan altos que el proyecto deberá ser desechado.

Supongamos los mismos proyectos A y B, pero con tasas de interés de 3 y 8 por ciento, con el mismo número de años de vida útil.

	A		B	
	3%	8%	3%	8%
f.r.c.	0.11723	0.14903	0.11723	0.14903
Costo anual equivalente	2.345	2.980	1.641	2.086
Costo anual de producción	6.000	6.000	7.000	7.000
Costo anual total	8.345	8.980	8.641	9.086

Se puede apreciar que a medida que sube el tipo de interés disminuye la ventaja del Proyecto A sobre el Proyecto B.

Si se aumenta el interés aún más, a un 10%. En este caso el (f.r.c.) es 0.16275, el costo anual equivalente para A = 3.256 y para B = 2.278, si a estos valores se añaden los costos anuales de producción tenemos un costo total para A = 9.255 y para B = 9.278 con lo cual se confirma que el costo de utilización del capital, dado por el tipo de interés, es de fundamental importancia para decidir la estructura o las características de la inversión fija.

Dentro del concepto que se acaba de exponer, se acostumbra en ciertos casos a tomar en consideración también el valor residual de la inversión fija, en razón de que solamente una parte (la mayor) es realmente "insumo de producción", la otra parte, la residual, la que se recupera al final de la vida útil no constituye un insumo, pero sí gana un interés durante todo el tiempo que contribuye al proceso de producción. Por lo tanto, la fórmula del costo anual equivalente, así planteado sería:

$$R = (P - L)\ (f.r.c.) + Li$$

R = costo equivalente anual

(P - L) = diferencia entre la inversión inicial y el valor residual

(f.r.c.) = factor de recuperación del capital

Li = valor residual a determinado tipo de interés

No se cree necesario insistir sobre este particular, en razón de que esta fórmula se aplicará solamente en casos muy particulares.

Valor Actualizado o Valor Actual.- Consiste en sumar todos los beneficios y costos futuros debidamente descontados. O, para seguir la metodología del Manual de Proyectos de Desarrollo Económico de Naciones Unidas: "En vez de hacer homogéneos los valores en términos de desembolsos anuales, se puede en términos de inversión inicial, reduciendo todos los pagos anuales al equivalente de un solo pago, efectuado junto con la inversión. En este caso las fórmulas "descuentan" los valores futuros permitiendo sumar los costos de la inversión con todos los costos anuales".

Se trata en definitiva de establecer que una serie uniforme de valores R, colocados al final de cada año o períodos durante n períodos es equivalente a un capital inicial P al comienzo de la serie. La fórmula es:

$$P = R \left[\frac{(1+i)^n - 1}{i\,(1+i)^n} \right]$$

cuyo factor $\left[\frac{(1+i)^n - 1}{i\,(1+i)^n} \right]$ es el

factor actualizado de la serie. Es, por lo tanto el recíproco del factor de recuperación del capital. Se tiene por lo tanto:

$$P = R \frac{1}{(f.r.c)} = R\,(f.a.)$$

(f.a.) factor de actualización de la serie, se tiene calculado en tablas financieras.

Suponemos que deseamos actualizar los gastos e ingresos de los proyectos A y B que fueron analizados anteriormente.

Datos básicos

Inversión fija	20.000	14.000
Costos de producción	6.000	7.000
Duración (años)	10	10
Tipo de Interés (por ciento)	6	6

Se busca el factor de actualización de la serie en la tabla respectiva, en los valores que corresponden a 10 años al 6% de interés anual y encontramos que el (f.a.) = 7.360, este factor multiplicado por los costos anuales de los proyectos A y B resulta:

Proyectos	Costos Anuales	f.a.	Costos Actualizados	Inversión Inicial	Costo Actualizado Total
A	6.000	7.360	44.160	20.000	64.160
B	7.000	7.360	51.520	14.000	65.520

De acuerdo a este concepto el Proyecto B, sigue siendo más caro que el Proyecto A, en igualdad de condiciones de producción (cantidad y calidad).

Cabe indicar que los criterios de costo equivalente anual y costo actualizado, son cálculos que obedecen a los mismos conceptos y a las mismas operaciones aritméticas. Pudiendo emplearse cualquiera de los dos métodos pues sus resultados son los mismos.

Para probar esta afirmación, partimos del cuadro anterior en que:

	Costo Total Actualizado	Costo equivalente* anual	Actualización del ** costo equivalente anual
Proyecto A	64.160	8.717	64.167
Proyecto B	65.520	8.902	65.518

* (f.r.c.) = 0.13587 al 6% en 10 años

** (f.a.) = 7.360 al 6% en 10 años

Tanto el Costo Total Equivalente, como el valor actual o actualización del costo, da el mismo resultado, la mínima diferencia es el resultado del redondeo de las cifras.

Cuando las alternativas que se comparan, como en el caso que se ha expuesto, tienen las mismas características en cuanto a vida útil y las series anuales son uniformes, la aplicación de las fórmulas es simple. El problema se complica cuando es necesario comparar distintas alternativas con vida útil diferente y diferentes valores anuales.

Para completar este aspecto, trataremos ligeramente de estos dos problemas especiales.

- Proyectos con distinta vida útil

Se recomienda para este caso utilizar el cómputo del costo equivalente anual, en razón de que si son dos proyectos que tienen la misma capacidad de producción, producen los mismos bienes, o sea que la producción será la misma en las dos alternativas y lo único que varía es la vida útil, los resultados se pueden establecer fácilmente por el método indicado.

En este caso hay otro aspecto que se debe tomar en cuenta y es la reducción del riesgo por obsolescencia. El proyecto con menor vida útil permitirá mayores posibilidades de adoptar innovaciones tecnológicas tendientes a reducir los costos de producción.

- Proyectos con gastos o ingresos anuales desiguales

En estos casos especiales se recomienda seguir el siguiente procedimiento:

Método de cálculo : valor actualizado

Los valores actualizados se concretan en costo equivalente anual uniforme para el número de años previsto. Supongamos el caso de un proyecto con las siguientes características:

Inversión Fija (actualizada)		4 millones de unidades monetarias
Capacidad de Producción		250.000 unidades
Vida útil		15 años
Utilización prevista	1 al 3 año	25 por ciento
	4 al 5 año	50 por ciento
	6 al 10 año	75 por ciento
	11 al 15 año	100 por ciento
Costos de Producción estimados al:	25 por ciento	12 unidades monetarias
	50 por ciento	10 unidades monetarias
	75 por ciento	8 unidades monetarias
	100 por ciento	7 unidades monetarias
Precios venta unitarios	1 al 10	12 unidades monetarias
	11 al 15	10 unidades monetarias

Tasas de interés del 6 - 8 y 10 por ciento

Los valores de ingresos y egresos no son iguales, por lo tanto se deben actualizar estos valores a la fecha inicial. Una vez realizada la actualización, se deberá convertir las sumas en valores equivalentes uniformes anuales.

Procederemos por etapas, considerando el 6% de interés.

1. Construcción del cuadro de datos básicos:

Años	Producción Anual (miles de unidades)	Costo Unitario	Costo Total (miles)	Precio Unitario de venta	Ingresos Totales (miles)	Ingresos Netos (miles)
1 al 3	62.5	12	750.0	12	750.0	0.0
4 al 5	125.0	10	1.250.0	12	1.500.0	250.0
6 al 10	187.5	8	1.500.0	12	2.250.0	750.0
11 al 15	250.0	7	1.750.0	10	2.500.0	750.0

Valor Actualizado

Años	Ingresos (miles)	Egresos (miles)	Ingresos Netos
1 al 3	2.004.7	2.004.7	0.0
4 al 5	2.309.1	1.923.7	385.4
6 al 10	7.082.2	4.721.4	2.360.8
11 al 15	5.880.0	4.116.0	1.764.0
Totales	17.276.0	12.765.8	4.510.2

Inversión Inicial	4.000.0*
Total Egresos	16.765.8

$$\text{Relación Ingresos/Costos} = \frac{17.276.0}{16.765.8} = 1.04$$

*Inversión Inicial Actualizada

2. La valorización

Del aspecto de la asignación de valores se habla posteriormente con más detalle. De todas maneras conviene indicar que en el estudio de proyectos no se puede marginar los problemas concretos de la valoración o valorización, que se refieren específicamente a las modificaciones que se deben hacer en los precios de mercado eliminando los impuestos y subsidios o también, empleando los "costos de oportunidad".

Siguiendo este mismo criterio, en el análisis de un proyecto hay que convertir a moneda nacional ingresos o egresos efectuados en divisas. Para ésto es necesario aplicar un determinado tipo de cambio para corregir la distorsión que se produce por la ausencia de un mercado de divisas totalmente libre y la incidencia de restricciones cuantitativas. Esta circunstancia obliga a corregir el "tipo de cambio" para que éste represente el costo social.

Para conseguir esta corrección hay varios métodos, uno de ellos es el promedio ponderado de todos los tipos de cambio de exportación e importación. Se recomienda utilizar también el "tipo de paridad" calculado en base a la teoría del poder adquisitivo de las monedas.

3. Medición del Impacto en la Economía

Los proyectos de desarrollo, aún aquellos que se refieren a incentivar la actividad privada, presentan, en distinta intensidad, factores que inciden en la economía nacional.

Cada proyecto establece una serie de reacciones económicas que afectan directa e indirectamente la estructura económica.

Los proyectos tienen como objetivo fundamental orientar la inversión hacia actividades estratégicas que provoquen en el menor tiempo posible un aumento del Ingreso Nacional. Naturalmente que éste es un objetivo fundamental de los proyectos de desarrollo, pero no es el único. Hay que considerar también otros aspectos tales como los efectos que producirán en el nivel de empleo, distribución del ingreso, coeficiente de ahorro, niveles de consumo, formación de capital, efectos sobre la balanza de pagos, etc. Cada proyecto, de acuerdo con sus características especiales, producirá un efecto de mayor incidencia en algún o algunos aspectos de la economía nacional.

Como puede suponerse, la medición, en todos estos casos, es muy difícil y muy poco se ha adelantado en las investigaciones que facilitan la obtención de muchos de estos resultados. Esta circunstancia obliga, a los especialistas en la materia, a realizar "estimaciones ilustrativas" cuando se refieren a los efectos indirectos de los proyectos de desarrollo.

III. COEFICIENTES DE EVALUACION ECONOMICA Y SOCIAL

Hay dos criterios claramente definidos en relación a los criterios de evaluación. Uno se refiere a la evaluación económica y otro a la evaluación social.

La evaluación económica hace referencia a los coeficientes que son útiles para establecer una medida de comparación entre proyectos dependientes directamente del sector privado. O sea a los indicadores que interesan al empresario cuyo interés exclusivo está en la obtención de utilidades.

La evaluación social tiene como propósito, medir el impacto del Proyecto sobre la economía en su conjunto, tomando en cuenta tanto los aspectos económicos como los financieros.

Desde el punto de vista económico, el análisis de los proyectos cumple con el propósito de establecer los "beneficios" que aporta el proyecto a la colectividad. El aporte de los proyectos a la economía nacional, que se traduce -en última instancia- en mayor bienestar de la comunidad, se establece ajustando los precios de mercado -cuando éstos no reflejan el valor real de los insumos de la producción- con precios sociales, llamados también "precios sombra" que corresponden a los precios de equilibrio en un sistema de libre competencia, en el cual la cantidad ofrecida y la cantidad demandada son iguales.

Los ajustes en los precios de mercado con los precios sombra, se refieren especialmente al salario (precio del trabajo), tasa de interés (precio del capital) y divisa exterior (tipo de cambio). El análisis económico de un proyecto puede dar resultados significativamente diferentes, según se empleen precios de mercado y precios sombra.

Si se considera como costo real de un proyecto a la parte de la renta nacional que la colectividad debe renunciar para ejecutar el proyecto, es natural que si no existe la posibilidad de renunciar a esa parte de la renta, no habrá costo real; o sea, no existirán los "precios sombra". Si se utiliza, por ejemplo, mano de obra desocupada en un proyecto determinado, el costo real es nulo en razón de que no se está sustrayendo mano de obra de otra actividad. El valor de esta mano de obra que se paga por concepto de salarios, es un costo que forma parte del análisis financiero pero no del análisis económico.

Desde el punto de vista del análisis financiero, se trata de determinar si los ingresos monetarios derivados del proyecto son o nó suficientes para financiar los gastos de operación y de capital.

Se trata de establecer también la magnitud de la carga financiera del proyecto, al presupuesto nacional y las características específicas de financiamiento de los recursos financieros que demanda el proyecto en sus distintas etapas.

El análisis financiero considera los precios de mercado de los factores que intervienen en el proceso de producción. Por lo tanto, el costo y el beneficio son normales, sin el ajuste en el precio de utilización de los factores productivos.

Se trata, en resumen, de establecer el flujo de recursos monetarios, aquel movimiento en efectivo o en transferencias financieras que

produce el proyecto.

De lo expuesto se puede deducir la notable diferencia que existe entre estos dos tipos de análisis que comúnmente suelen confundirse.

Posteriormente, al tratar de los coeficientes de evaluación, habrá oportunidad de insistir sobre estos aspectos y aplicar los distintos criterios que se han enunciado, en ejercicios que ayuden a fijar conceptos y familiarizarse con la mecánica de cálculo.

- Criterios y coeficientes de evaluación económica y social

Los criterios de evaluación económica y social se identifican con aquellos que interesan directamente al empresario privado, cuyo objetivo fundamental es el de obtener el máximo de utilidades por unidad de capital invertido.

Para llegar a determinar los coeficientes de evaluación desde este punto de vista, hay que tomar en cuenta básicamente los siguientes elementos:

- Costos directos del proyecto
- Beneficios de la explotación
- Ingreso total por ventas a precios de mercado

a. Beneficio-Costo

Hay proyectos que deben ser evaluados, de preferencia, con un criterio social, antes que con un criterio netamente económico que interesa exclusivamente al empresario privado.

Estos proyectos de contenido social pueden interesar más desde el punto de vista de la maximización de la producción total, con un mínimo de recursos utilizados.

El coeficiente Beneficio-Costo, mide esta relación a través del coeficiente que resulta de dividir el valor de la producción por los costos.

Es necesario insistir que en este tipo de coeficiente que mide beneficios sociales, el beneficio no es sinónimo de utilidad. El Beneficio está representado por el valor bruto de la producción o el ingreso total de la producción.

El coeficiente será, por lo tanto:

$$\frac{\text{Beneficios}}{\text{Costos}} = \frac{\text{Costos + Utilidades}}{\text{Costos}} \; ; \; R = 1 + \frac{V}{C}$$

Supongamos que debemos calcular la relación Beneficio-Costo de un proyecto de riego que tiene las siguientes características:

Beneficios

Aumento anual del Ingreso Bruto de las fincas		4.000.000
Aumento anual en los costos de las fincas		
Inversiones	10.000	
Operaciones	1.000.000	
Beneficio anual directo de las fincas		2.990.000

Costos

Inversión en la obra de riego	30.000.000
Costo anual de operación, conservación,etc.	100.000

Vida útil 50 años

Tipo de interés 6%

Final de construcción 5 años

Cálculo del Cociente Beneficio-Costo

Beneficios

Aumento anual directo de las fincas	2.990.000
Valor actualizado al comienzo del 6o. año 2.930.000 x 15,456 (f.a)-(45 años efectivos)	46.213.440
Valor actualizado de los beneficios al final de la construcción. 46.213.440 x 0,7473(5 años)	34.535.300
Valor equivalente anual de los beneficios actualizados 34.535.300 x 0,06470 (f.r.c)(50 años)	2.234.434

Costos

Valor equivalente anual de la Inversión Inicial 30.000.000 x 0,6470	1.941.000
Costo anual de operación	100.000
Costo Total Anual	2.041.000

Relación Beneficio-Costo $\frac{2.234.434}{2.041.000} = \underline{1.09}$

En este caso la relación beneficios-costos es 1.09, mayor en 0.09 que la unidad; mientras mayor sea la diferencia con relación a la unidad, mayores serán las expectativas del proyecto.

b. Tasa Interna de Retorno

Desde hace algunos años ha adquirido gran importancia el cálculo de la tasa interna de retorno en los proyectos de desarrollo.

La tasa interna de retorno tiene mucha semejanza con la eficiencia marginal del capital de Keynes y consiste en calcular el tipo de interés que hace igual a la suma de los beneficios brutos esperados y a la suma de los costos del proyecto.

El tipo de interés que resulta, es la Tasa Interna de Retorno que se busca.

Fórmula de la Tasa Interna de Retorno:

$$\frac{C_1}{(1+m)} + \frac{C_2}{(1+m)^2} + \dots \frac{C_n}{(1+m)^n} = \frac{B_1}{(1+m)} + \frac{B_2}{(1+m)^2} + \dots \frac{B_n}{(1+m)^n}$$

$$\sum \frac{C_t}{(1+m)^t} = \sum \frac{B_t}{(1+m)^t}$$

C = Costos totales, incluyendo inversión inicial, mantenimiento y operación en el número de años considerado.

B = Incremento de los beneficios brutos esperados en los años de vida útil del proyecto.

Cálculo de la Tasa Interna de Retorno

En cada uno de los años considerados en el proyecto se registran los valores de la inversión inicial a los que se suman los costos de mantenimiento y operación; estos costos totales anuales se deducen del incremento de los beneficios brutos que se esperan del proyecto obteniendo el saldo neto anual. Se calcula, posteriormente, el valor presente a un tipo especial de descuento que se registra por aproximación del saldo neto, obteniéndose el saldo neto descontado para los distintos tipos de descuento. Se tiene de esta manera el saldo neto descontado con cada tipo de descuento, hasta encontrar aquel tipo de descuento cuya suma sea negativa.

Se toma esta última cifra y se compara con la inmediata positiva, obteniéndose dos tipos de descuento entre los cuales estará la tasa interna de retorno. Por interpolación se calcula la tasa exacta de retorno. (Ejemplo anexo).

c. Relación Producto-Capital

Es la relación entre el valor agregado al Producto Nacional y el Capital. El coeficiente expresa la productividad del capital en sentido social. Es para la economía nacional lo que la rentabilidad significa para el empresario privado.

Para el cálculo de la Relación Producto-Capital es necesario recordar algunos conceptos básicos referidos al valor agregado que es igual al ingreso por ventas que se espera obtener del proyecto, menos las compras que se realizan a otras empresas y que son utilizadas para obtener la producción.

Numéricamente, el valor agregado, es igual a la suma de la remuneración de los factores de la producción, o sea: salarios, arriendos, intereses y utilidades.

Interesa el valor agregado neto a costo de factores para realizar los cálculos conducentes a la obtención de la relación producto-capital.

Valor agregado neto es el que excluye la depreciación y a costo de factores cuando se excluyen los impuestos indirectos y subsidios.

La expresión $\frac{P}{K}$, donde P es la Producción de un proyecto medido en términos de "valor agregado" y K el Capital, constituye la relación Producto-Capital. Suponemos los siguientes datos:

Cálculo del Valor Agregado

		Valor Bruto de la Producción	Ingreso Generado Neto	Diferencia
1.	Salarios	18.000	18.000	---
2.	Intereses	600	600	---
3.	Alquileres	1.800	1.800	---
4.	Insumos provenientes de otras Empresas (materia prima, repuestos, etc.)	540	---	540
5.	Impuestos Indirectos	60	---	60
6.	Depreciaciones	600	---	600
7.	Utilidades	2.400	2.400	---
	Totales	24.000	22.800	1.200

Como puede observarse en el cuadro, se han excluído los rubros 5 y 6 del valor bruto de la producción para obtener el Valor Agregado Neto a costo de factores y el 4, porque constituyen "compras a otras empresas".

Asumiendo que estos valores estuvieran actualizados, de acuerdo a los procedimientos expuestos con anterioridad, se obtiene que

$\frac{22.800}{72.000} = 0.31$ que es la relación producto-capital, o sea el valor que se agrega por unidad de capital invertido.

Para realizar un análisis comparativo entre proyectos, es necesario realizar la valoración a precios de mercado o a costo social.

Para nuestros países es más significativa la relación marginal entre el valor agregado al producto nacional con respecto al capital.

El cálculo de la relación marginal producto-capital, trata de medir la mayor producción en términos de valor agregado.

Siguiendo con los datos del ejemplo anterior tendremos:

Valor del capital existente	72.000
Valor Bruto de la Producción Anual Actual	24.000
Valor Agregado en la Producción Anual Actual	22.800
Nuevas inversiones requeridas por el Proyecto	120.000
Valor bruto de la producción anual después de la nueva inversión	70.000
Valor Agregado en la producción del rubro anterior	55.000

Para calcular la relación marginal se toman los incrementos (Δ) del producto o del valor agregado y del capital.

En este caso:

$$\Delta \text{ V.A.} = 55.000 - 22.800 = 32.200$$

$$\Delta \text{ K} = 120.000$$

$$\text{Relación Marginal Producto-Capital} = \frac{32.200}{120.000} = 0.27,$$

o sea el aumento en el Producto que es generado por un determinado Incremento de Capital; mientras más alta sea esta relación, el proyecto merecerá un mejor sitio en la escala de prioridades.

d. Otros Indicadores

i. Rentabilidad

Es la utilidad neta que se espera obtener, deducidos los impuestos y los costos e incluída la depreciación, en relación con el capital invertido.

Es, por lo tanto, el cociente entre las utilidades y el capital invertido.

A pesar de que el concepto de "rentabilidad" es claro, la medición del coeficiente presenta algunas dificultades en virtud de la distinta manera de considerar el capital y las utilidades. Puede distinguirse, en relación al capital en: propio y créditos, fijo y circulante; en cuanto hace relación con las utilidades, pueden considerarse variaciones significativas si se consideran las depreciaciones y los intereses.

Esta circunstancia, además de aquella que se relaciona con la característica de los créditos, obliga a precisar las distintas definiciones de capital y de utilidades para establecer las bases del cálculo.

Las posibles distorsiones en los resultados, se pueden eliminar empleando las fórmulas de equivalencias financieras.

Ejemplo:

Característica de un Proyecto Hipotético

Inversión Fija		20.000
Costo de Producción	1 al 3 año	6.000
	4 al 10 año	5.400
Producción	1 al 3 año (500 u)(20)	10.000
	4 al 10 año (600)(16)	9.600
Vida útil	10 años	
Tipo de interés	8%	

Costo Equivalente anual de la Inversión Inicial

20.000 x 0.149 = 2.980

(f.r.c. en 10 años al 8%)

Egresos

Costo Actualizado de Producción

1 al 3 año	6.000 x 2,577	=		15.463
4 al 10 año	5.400 x 5,206	=	28.112	
	28.112 x 0,794	=		22.316
Costo actualizado				37.779

Costo equivalente anual	37.784 x 0,149 =	5.630
Costo equivalente anual Inversión Inicial		2.980
Costo equivalente anual total		8.610

Ingresos

Valor actualizado

1 al 3 año	10.000 x 2,577 =		25.770
4 al 10 año	9.600 x 5,206 =	49.978	
	49.978 x 0,794 =		39.683
Valor actualizado total			65.453
Valor equivalente anual	65.453 x 0,149		9.754

K = 5.630 + 2.980 = 8.610

U = 9.754 - 8.550 = 1.204

$$R = \frac{U}{K} = \frac{1.204}{8.610} = 14.0\%$$

En cada caso es necesario indicar si están incluídos los intereses de los capitales utilizados (propio y ajeno) y la depreciación del capital, para que se puedan realizar los ajustes correspondientes, si es necesario llegar a ese nivel de detalle. En el presente ejemplo, el 14% es la rentabilidad del capital, o sea, que por cada unidad monetaria invertida está obteniéndose una utilidad de 0.14.

ii. Velocidad de Rotación del Capital

Este es otro de los coeficientes de evaluación que es muy utilizado en la evaluación de proyectos.

Este coeficiente se obtiene del cociente que resulta entre el Valor Bruto Anual de la Producción y el Capital.

La velocidad de rotación del capital es un índice bastante significativo porque indica el volumen de negocios que alcanza la empresa con una inversión determinada.

Este coeficiente es también el coeficiente de Productividad del Capital, en razón de que mide, no en términos de utilidades, sino en términos de Valor Bruto de la producción, cuanto de producción se obtiene por unidad de capital invertido.

La fórmula para obtener este coeficiente es:

$$V.r.K. = \frac{VBP}{K}$$

V.r.K. = Velocidad de rotación del capital

VBP = Valor Bruto de la Producción Anual

K = Capital Invertido

Tomando los mismos datos del ejemplo anterior, se tiene:

$$V.r.K. = \frac{9.752}{8.550} = 1.14$$

Este resultado nos indica que cada unidad de capital invertida genera 1.14 de producción bruta.

9.752 = Valor (Ingreso equivalente anual)

8.550 = Costo equivalente anual

Este coeficiente ha venido siendo utilizado para determinar prioridades de los proyectos de desarrollo, si es que se asume que tendrán prelación en la ejecución aquellos proyectos cuyo valor de su producto anual sea alto en relación a las inversiones necesarias para obtener ese producto.

Además de estos coeficientes de evaluación económica hay otros que pueden interesar especialmente a los organismos de financiamiento y que están relacionados con los índices patrimoniales y financieros que no es del caso mencionar en este curso, en razón de que su resultado depende mucho de la naturaleza de los proyectos en relación a los riesgos que afronta en cada caso la inversión. Muchos proyectos de desarrollo se realizarán a pesar del alto grado de riesgo, situación que inutiliza tácitamente el resultado de los cálculos que pueden realizarse con estos propósitos. Estos coeficientes junto con otros indicadores como los aspectos comerciales, comparación de costos entre empresas, posibilidades de un mejor aprovisionamiento de materias primas, posibilidades de utilizar leyes especiales de protección industrial, sistemas de organización, etc., se refieren exclusivamente a proyectos de estricta competencia del sector privado.

iii. Coeficiente de Ocupación de Mano de Obra

Es otro de los criterios parciales de evaluación social. Se obtiene dividiendo el número de personas ocupadas (mano de obra no calificada) por efecto del proyecto y el capital invertido en el proyecto.

En este caso la valoración social de la inversión es muy significativa en razón de que el cociente será más alto, por efecto de la desocupación alta que acusan los países en desarrollo.

$$C.M.O. = \frac{\text{No. de Personas Ocupadas}}{\text{Capital}}$$

Inversión a precios de mercado	100.000
Inversión a costo social	75.000
Mano de obra	40 personas

1er. Caso (Precios de Mercado)

$$\frac{40}{100.000} = 0,00040$$

2o. Caso (Costo Social)

$$\frac{40}{75.000} = 0,00053$$

De 40 personas ocupadas por cada 100.000 unidades monetarias invertidas (precios de mercado) sube la relación a 53, cuando a la inversión se lo valoriza a costo social. Los proyectos con más alto coeficiente serán prioritarios, en el caso específico de que se busque aumentar el nivel de empleo con la ejecución del Proyecto.

Cabe señalar la conveniencia de estimar los efectos indirectos que provocará el proyecto que al ocupar mano de obra adicional, provocará una repercusión en los otros sectores. Para la estimación de estos efectos indirectos se recurre a los coeficientes de empleo ya elaborados que tienen algunos países. En caso de ausencia de estos estudios se pueden medir los efectos más próximos al proyecto. Si medimos la ocupación por unidad de capital y se reconoce como beneficio indirecto la ocupación derivada, hay que preocuparse de las inversiones necesarias para que se haga efectiva la ocupación derivada. En el caso de que haya capacidad no utilizada en actividades derivadas, no habrá nueva inversión y toda la ocupación adicional será atribuíble al proyecto.

iv. Productividad

Es un resultado económico de la empresa que depende de la eficiencia del uso de los factores de la producción.

La productividad es una relación entre la producción obtenida y uno o varios de los factores que intervienen en el proceso productivo.

Se distinguen dos tipos de productividades, uno que se refiere al valor de la producción y otro a la producción física de la empresa, los dos tipos de productividades referidos a un cierto período de tiempo.

Por definición, la productividad se refiere a los factores de la producción: tierra, capital, trabajo y empresario. Por lo tanto, se pueden obtener los resultados o la eficiencia de cada uno de ellos.

Productividad Bruta de la Tierra

Es el resultado de la relación entre el Valor Bruto de la producción y el factor tierra, referido a un determinado período.

La fórmula para conseguir este resultado es:

$$P.b.t. = \frac{VBP}{No.\ ha.}$$

P.b.t. = Productividad Bruta de la Tierra
VBP = Valor Bruto de la Producción
No. ha. = No. de hectáreas

Productividad de la Mano de Obra

Es el resultado de la relación entre el valor bruto de la producción y las unidades de trabajo humano, en un determinado período de tiempo.

Se obtiene por medio de la fórmula:

$$P.M.O. = \frac{VBP}{No.\ Jornadas}$$

P.M.O = Productividad de la Mano de Obra
VBP = Valor Bruto de la Producción
No. Jornadas = Cantidad de días utilizados en el proceso de producción.

Supongamos que una finca registra los siguientes datos para el año de estabilización de la producción:

Valor de la Producción Anual	50.000 unidades monetarias
No. de Jornadas/año	430

$$P.M.O. = \frac{50.000}{430} = 116.3$$

Este resultado significa que cada unidad de trabajo genera una producción de 116.3 unidades monetarias.

Este concepto es muy útil cuando se quieren comparar alternativas técnicas de producción, al permitir el análisis de sustitución. La valoración social es decisiva en este criterio de evaluación. La productividad de la mano de obra en términos de valor agregado es una expresión de la contribución al Ingreso Medio por habitante.

v. Productividad del Capital

En páginas anteriores se analizó detenidamente el coeficiente "velocidad de rotación del capital", se mencionó que se refería también a la productividad del capital, indicando que no se trata de medir, con este criterio, la productividad del capital en términos de utilidades, sino en términos de Valor Bruto de la Producción.

La fórmula para obtener el resultado de esta relación es:

$$PK = \frac{VBP}{K}$$

PK = Productividad Bruta del Capital
VBP = Valor Bruto de la Producción
K = Capital utilizado en el proceso de producción

Siguiendo el mismo ejemplo anterior, se tiene, para el año de estabilización de la producción:

Valor Bruto de la Producción	50.000
Capital Total Utilizado	35.000

$$P.K. = \frac{50.000}{35.000} = 1.43$$

Significa que cada unidad de capital que concurre al proceso de producción, genera 0.43 de producción adicional. Por cada unidad de capital invertido se obtiene 1.43 de producción bruta.

Cabe indicar que resultados más precisos se consiguen trabajando con Productividades Netas, ya que las productividades brutas están influenciadas por las fluctuaciones en el uso de los otros factores de la producción.

En la práctica se trabaja, sobre todo, en proyectos de reforma agraria y colonización, con fincas tipo que tienen las mismas características; por lo tanto, la estimación de la "productividad bruta" es suficiente para permitir, en una primera aproximación, detectar las fallas en la utilización de determinados factores de la producción.

vi. Renta Familiar Disponible

Es una medida de resultado financiero que el autor de este trabajo utiliza en proyectos de reforma agraria y similares.

Es particularmente útil para comprobar la obtención de las metas de "ingresos" que constituyen factor decisivo en este tipo de proyectos.

La Renta Familiar Disponible se puede definir como la cantidad de dinero en efectivo de que dispone la familia después de satisfacer las necesidades de producción, consumo y amortización de los créditos recibidos.

Este resultado se obtiene deduciendo del Valor Bruto de la producción total anual las necesidades de inversión para el año próximo incluído el presupuesto/gastos, de la familia en artículos de consumo que no produce; se obtiene el primer resultado que es la capacidad de Pago, a éste se le resta la cuota anual de amortización de los créditos y el saldo o excedente monetario es la "Renta Familiar Disponible" que debe guardar relación con las metas de ingreso que se pretende alcanzar en los proyectos específicos de Reforma Agraria.

Este resultado está dado por la expresión:

$$RFD = EB_n - NI_{n+1} - A_n$$

o también

$Cp_n = EB_n - NI_{n+1}$

$RFD = Cp_n - A_n$

RDN = Renta Familiar Disponible en determinado año

EB_n = Entradas Brutas en el año determinado

NI_{n+1} = Necesidades de Inversión en el siguiente año al determinado

Cp_n = Capacidad de Pago en el año determinado

Supongamos los siguientes datos, para obtener la Renta Familiar Disponible del 4 año de una finca agrícola.

Entrada bruta en efectivo (año 4)	50.000
Necesidades de Inversión (año 5) incluye gastos de presupuesto familiar	28.100
Cuota anual de amortización de los Créditos (año 4)	9.400

$RFD_4 = EB_4 - NI_5 - A_4$

$RFD_4 = 50.000 - 28.100 - 9.400$

$RFD_4 = \underline{12.500}$

$Cp_4 = EB_4 - NI_5$

$Cp_4 = 50.000 - 28.100$

$Cp_4 = 21.900$

$RFD_4 = Cp_4 - A_4$

$RFD_4 = 21.900 - 9.400$

$RFD_4 = \underline{12.500}$

Los elementos de cálculo no merecen mayor explicación en razón de que están claramente definidos de acuerdo a los objetivos.

El único dato digno de comentario es el que se refiere a las necesidades de Inversión del año próximo, en el que se incluye el presupuesto/gastos de la familia en aquellos artículos de consumo que no produce.

La razón para tomar las necesidades de inversión del año próximo está en la conveniencia de que el "empresario agrícola" promovido por la Reforma Agraria, forme un fondo de previsión de gastos e inversiones para el siguiente período agrícola, sin necesidad de recurrir a las fuentes de financiamiento buscando el 100 por ciento de los recursos necesarios para cada año, cuando los resultados de su gestión permitan este tipo de autofinanciamiento.

Esta actitud tiene varias ventajas para este tipo de empresario.

a. Evita el "complicado" proceso de solicitud y adjudicación de créditos.

b. Dispone de los recursos financieros en el momento oportuno.

c. Reduce los costos de utilización del capital, aumentando sus utilidades.

No es utópico pensar en la posibilidad de este tipo de autofinanciamiento para las empresas campesinas. Se conseguirá este objetivo si se concibe un adecuado sistema de crédito cuyas características, en cuanto a plazos especialmente, favorezcan esta orientación.

Por último cabe mencionar que el destino de la Renta Familiar Disponible, puede orientarse en tres direcciones específicas: mejoras fundiarias y adquisición de equipos, mejoramiento del nivel de vida y la formación de un patrimonio familiar en efectivo.

Los programas de asistencia social, se deben guiar por este excedente de renta disponible de la familia para aprovechar mejor estos recursos y los adicionales del Estado.

Además de los coeficientes analizados, se pueden utilizar algunos otros criterios de evaluación cuya importancia depende de las características particulares del proyecto que se trata de evaluar.

BIBLIOGRAFIA

1. Bryce, M. Desenvovimento Industrial.

2. Chombart, J. y otros. Moderna gestión de las explotaciones agrícolas.

3. Ferran Lamich, J. Planificación de la explotación agrícola y ganadera.

4. Hirschman, G. La estrategia del desarrollo económico.

5. ICIRA. La planificación del desarrollo.

6. Lebret, L. J. Dinámica concreta del desarrollo.

7. Marrama, V. Problemas y técnicas de programación económica.

8. Ministerio de Agricultura y Pesquería. Perú. Manual de evaluación Económica de Proyectos de inversión. Manual No. 6.

9. Naciones Unidas. Manual de proyectos de desarrollo económico.

10. Perroux, F. Técnicas cuantitativas de la planificación.

11. Rautenstrauch, V. Economía de las empresas industriales.

12. Timbergen, J. Planificación central.

13. _____. La planeación del desarrollo.

14. Walinsky, G. J. Planificación y realización del desarrollo económico.

15. Waterston, A. Planificación del desarrollo.

A N E X O

EQUIVALENCIAS FINANCIERAS

1. Concepto de equivalencia

La forma como el tipo de interés puede hacer que cantidades diferentes de dinero pagadas o recibidas en distintas fechas sean equivalentes puede ilustrarse con el ejemplo que sigue. Supóngase que se trata de pagar 10.000 unidades monetarias en 10 años a un interés de 6 por ciento según las cuatro modalidades siguientes:

a) Pagando los intereses al final de cada año y amortizando las 10.000 unidades monetarias, de una sola vez, al cabo de los 10 años. En cada uno de los 9 primeros años se pagarán 600 y en el último 10.600, con lo cual quedará cancelada la deuda. En total, se habrán pagado 16.000 por un valor inicial de 10.000.. Las 10.000 unidades monetarias iniciales son económicamente equivalentes a 16.000 desembolsadas en la forma descrita, cuando la tasa de interés es 6 por ciento.

b) Amortizando 1.000 unidades monetarias cada año, y pagando el 6 por ciento de interés por el saldo del capital no amortizado, según el desarrollo que se indica en el cuadro 1.

Con la misma tasa de interés y el mismo plazo, las 10.000 unidades monetarias iniciales son ahora equivalentes a las 13.300 pagadas en la forma descrita.

c) Pagando la cuota anual por intereses y la de amortizaciones, de tal manera que la suma de ambas sea

igual cada año. El desarrollo de esta forma de pago, siempre con 6 por ciento de interés, se da en el cuadro 2; la fórmula para calcular la cuota total anual se explicará más adelante.

Según muestra el cuadro, la cuota de amortización va creciendo de año en año, mientras que la cuota de intereses va disminuyendo, de manera que la suma de ambas es siempre la misma.

Los intereses se pagan sobre el saldo insoluto del año anterior; y como este saldo va dismuyendo (columna A del cuadro 2), también disminuyen los intereses que se pagan cada año. La suma total pagada - 13.586,8 unidades monetarias en 10 años - equivale a las 10.000 iniciales, siempre que se desembolse en la forma indicada y con el 6 por ciento de interés. Nótese que esta suma es bastante parecida a la obtenida en la forma de pago anterior (13.300); ello no es casual y ocurrirá siempre que las tasas de interés y los plazos se conserven dentro de ciertos límites. A medida que sube la tasa de interés y aumenta el número de años, las diferencias tienden a crecer.

d) Puede adoptarse una forma de pago sin abonos intermedios: al final de los 10 años se paga de una vez el capital inicial con sus intereses compuestos. Una fórmula permite calcular la cuantía de este capital inicial más sus intereses compuestos que en este caso se eleva a 17.908,49 unidades monetarias. Al final de los 10 años se hace un pago por este valor, quedando cancelada la deuda con sus intereses. Otra vez hay equivalencia entre las 10.000 unidades monetarias iniciales y las 17.908,49, si éstas se pagan en la forma indicada.

Cabe concebir infinitas combinaciones de amortización que darán otras tantas sumas diferentes, todas ellas financieramente equivalentes dados los plazos y la tasa de interés.

CUADRO N° 1

AMORTIZACION DE UN CREDITO DE 10.000 UNIDADES MONETARIAS A 10 AÑOS EN CUOTAS IGUALES DE 1.000 E INTERESES DE 6 POR CIENTO

Fin del año	Monto adeudado después del pago del fin de año (A)	Amortización (B)	Interés (C)	Pago anual total (B + C)
0	10.000	-	-	-
1	9.000	1.000	600	1.600
2	8.000	1.000	540	1.540
3	7.000	1.000	480	1.480
4	6.000	1.000	420	1.420
5	5.000	1.000	360	1.360
6	4.000	1.000	300	1.300
7	3.000	1.000	240	1.240
8	2.000	1.000	180	1.180
9	1.000	1.000	120	1.120
10	-	1.000	60	1.060
Total		10.000	3.300	13.300

CUADRO N° 2

AMORTIZACION DE UN CREDITO DE 10.000 UNIDADES MONETARIAS A 10 AÑOS DE MANERA QUE SEA LA MISMA CUOTA ANUAL QUE CUBRE LA AMORTIZACION E INTERESES

Fin del año	Monto adeudado después del pago del fin de año (A)	Amortización (B)	Intereses (6% sobre el año anterior en la columna A) (C)	Cuota anual total (B + C)
0	10.000,00	-	-	-
1	9.241,32	758,68	600,00	1.358,68
2	8.437,12	804,20	554,48	1.358,68
3	7.584,67	852,45	506,23	1.358,68
4	6.681,07	903,60	455,08	1.358,68
5	5.723,25	957,82	400,86	1.358,68
6	4.707,98	1.015,28	343,40	1.358,68
7	3.631,77	1.076,20	282,48	1.358,68
8	2.491,00	1.140,77	217,91	1.358,68
9	1.281,78	1.209,22	149,46	1.358,68
10	-	1.281,78	76,90	1.358,68
Total		10.000,00	3.586,00	13.586,80

2. Fórmulas de equivalencia

a) Símbolos y fórmulas

Las equivalencias más comúnmente usadas se calculan mediante las fórmulas que se indican más adelante. Los símbolos empleados son los siguientes: *

- i = tasa de interés anual (o de otro período de tiempo) expresada en tanto por uno
- n = Número de años (o períodos)
- P = Suma actual de dinero (por ejemplo, inversión fija inicial sujeta a depreciación)
- S = Valor que alcanza P después de n años (o períodos) al interés compuesto i
- R = Pago uniforme que se hace al final de cada año (o período) durante un número n de años, de tal manera que la suma de la serie entera sea equivalente al valor inicial P a la tasa de interés i.

Las fórmulas son:

(1) $$S = P\,(1+i)^n; \quad P = \frac{S}{(1+i)^n}$$

(2) $$R = S\,\frac{i}{(1+i)^n - 1}; \quad S = R\,\frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

Si en las fórmulas (2) se reemplaza S por el valor indicado en (1) se tiene:

(3) $$R = \frac{P\,i\,(1+i)^n}{(1+i)^n - 1}; \quad P = R\,\frac{(1+i)^n - 1}{i\,(1+i)^n}$$

Los textos de matemáticas financieras o de ingeniería económica suelen traer amplias explicaciones sobre el desarrollo de estas fórmulas. Se indicará aquí brevemente la manera de deducirlas, pues este proceso ayudará a captar el conepto en que se las utiliza en la evaluación y en los cálculos de depreciación.

---

* Se ha seguido la notación del texto de Eugene L. Grant, Principles of Engineering Economy, 3a. ed., Nueva York, The Ronald Press Co., 1950.

b) Fórmula (1): Equivalencia entre un capital inicial P y un capital final S.

i) Deducción de la fórmula. Si un capital P se coloca al interés compuesto i, al cabo del primer año (o período) se le sumarán los intereses P i; el capital pasa a ser P + P i, o sea P (1 + i). Al cabo del segundo año, el capital P (1 + i) con intereses a la tasa i habrá ganado P (1 + i) i intereses, convirtiéndose en:

$$P (1 + i) + P (1 + i)i = P (1 + i) (1 + i) = P (1 + i)^2$$

Por el mismo tipo de razonamiento, se demuestra que al tercer año el capital será $P (1 + i)^3$. Después de n años será $P (1 + i)^n$. Si se llama S el valor alcanzado por P después de n años, se tendrá:

$$S = P (1 + i)^n \tag{4}$$

ii) Los factores singulares. El factor $(1 + i)^n$ está calculado en tables especiales para distintos valores de i y n. Se le llama "factor de interés compuesto singular". Basta multiplicar un capital inicial P por este factor, para encontrar el valor que alcanzará P después de n años al interés compuesto i.

Despejando P, resulta:

$$P = \frac{S}{(1 + i)^n} = S \frac{1}{(1 + i)^n} \tag{5}$$

La fórmula (5) permite calcular P, conocidos los otros datos. Equivale a descontar, con intereses compuestos, una suma S, que tendrá vigencia en n años más.

Este tipo de cálculo se llama "actualización". La aplicación de la fórmula (5) permite actualizar una sola cantidad; hay fórmulas cuya deducción se verá más adelante, que permiten actualizar una serie de valores anuales, si son iguales.

El factor $\frac{1}{(1 + i)^n}$ es el "factor singular de actualización" y su valor también se encuentra en tablas especiales. Se trata simplemente del valor recíproco del factor de interés compuesto. Se llama singular porque permite actualizar sólo una cantidad.

c) Fórmula (2): Equivalencia entre una serie uniforme de valores anuales R y un valor final S.

i) Deducción de la fórmula. Para deducir esta fórmula, se supone que durante n años se coloca una cantidad R al interés compuesto i, capitalizando al final de cada año.

La cantidad R, colocada al final del primer año, ganará intereses durante (n - 1) años. De acuerdo con la fórmula (1), se convertirá en R $(1 + i)^{n-1}$. El pago que se haga al final del segundo año se convertirá en R $(1 + i)^{n-2}$ y así sucesivamente, hasta que el último pago, al final del año n, quedará ~~sólo en R.~~

Al cabo de n años, se tendrá un equivalente igual a la suma de estas acumulaciones parciales. Si se llama S la suma:

$$S = R + R(1 + i) + R(1 + i)^2 + \ldots\ldots + R(1 + i)^{1-n}$$

$$S = R\left[1 + (1 + i) + (1 + i)^2 + \ldots\ldots + (1 + i)^{n-1}\right]$$

El paréntesis es una progresión geométrica ** cuya suma

vale $\dfrac{(1+i)^{n-1}}{i}$

Entonces

$$(6) \qquad S = R\left[\frac{(1 + i)^n - 1}{i}\right]$$

Si se despeja R,

$$(7) \qquad R = S\left[\frac{i}{(1 + i)^n - 1}\right]$$

ii) Los factores de la serie uniforme. Si se coloca una cantidad R al final de cada uno de n años, al interés compuesto i, su suma será, equivalente a una cantidad S al final del período de n años, cuyo valor está dado por la fórmula (6).

El factor

** La suma de una serie geométrica de la forma

$$S = 1 + a + a^2 + \ldots\ldots + a^n$$

$$\text{es } S = \frac{a^{n+1} - 1}{a - 1}$$

(8) $$\left[\frac{(1 + i)^n - 1}{i}\right]$$

es el "factor de interés compuesto para una serie uniforme" y su valor también se da en tablas.

La fórmula (7) permite calcular la cuota anual R que hay que colocar durante n años al interés i para alcanzar una suma S.

El factor

(9) $$\left[\frac{i}{(1 + i)^n - 1}\right]$$

se utiliza mucho en el cálculo de depreciaciones acumulativas y en la literatura técnica se le denomina "factor del fondo de acumulación***. Su valor es el recíproco del anterior, es decir, del factor de interés compuesto para la serie uniforme, y está dado en tablas.

d) Fórmula (3): Equivalencia entre una serie de valores anuales R y un capital inicial P.

i) Deducción de la fórmula. Para obtener la fórmula (3) basta reemplazar en la fórmula (2) el valor S por la expresión del mismo que se dio en la fórmula (I). Así se demuestra que:

(10) $$R = \frac{P\, i\, (1 + i)^n}{(1 + i)^n - 1}$$

Revisando ahora con detenimiento la forma en que se ha llegado a la expresión (10), se ve que ella significa lo siguiente: R es la cantidad que hay que colocar al final de cada uno de n años o períodos consecutivos, a la tasa i de interés compuesto, para obtener, al cabo de - esos n períodos lo mismo que se obtendría con un capital

*** Sinking fund deposit factor.

P colocado al comienzo de los n períodos al interés compuesto i. El capital inicial P es así equivalente a la serie uniforme de anualidades R, pues tanto el capital P con sus intereses como la serie R con los suyos darán la misma suma al final de n años. En efecto, se ha deducido la fórmula según la premisa de que, actualizando la serie R y el capital P, ambos serán iguales después de n años.

ii) El factor de recuperación del capital. El factor

$$\left[\frac{i\,(1+i)^n}{(1+i)^n - 1}\right]$$

se llama "factor de recuperación del capital" (abreviado: f.r.c.) y se encuentra en tablas calculadas para distintos valores de i y n. Si la inversión inicial se multiplica por este factor, se obtiene el valor anual equivalente para los valores de n e i que correspondan.

iii) El factor de actualización de la serie. Despejando P en la fórmula (10), resulta:

$$11)\quad P = R\left[\frac{(1+i)^n - 1}{i\,(1+i)^n}\right]$$

Una serie uniforme de valores R, colocados al final de cada año o período durante n períodos, es equivalente a un capital inicial P al comienzo de la serie, cuyo valor está dado por la fórmula (II).

El factor $\left[\frac{(1+i)^n - 1}{i\,(1+i)^n}\right]$ se denomina "factor de actualización de la serie" y es el recíproco del factor de recuperación del capital. Basta multiplicar la anua

lidad R por este factor, para obtener el valor actual equivalente de la serie. Si se desea, por ejemplo, calcular todos los costos del proyecto mediante la suma de los egresos anuales iguales con la inversión inicial, pueden convertirse previamente los valores anuales de los egresos a su equivalente actualizado, utilizando el factor de actualización. O, a la inversa, se puede convertir la inversión inicial en una serie uniforme de valores anuales para obtener un costo total anual mediante el (f.r.c.).

Cuando no es uniforme la serie de valores anuales, es decir, cuando los valores anuales son distintos, resulta inaplicable la fórmula (11) y es preciso actualizar los valores anuales uno por uno con la fórmula (5), valiéndose del factor singular de actualización antes citado.

HFN/ebm
23-7-68

TABLA DE FACTOR DE RECUPERACION DEL CAPITAL

Años n	Tasa de interés - i							
	2½%	3%	3½%	4%	5%	6%	7%	8%
1	1.02500	1.03000	1.03500	1.04000	1.05000	1.06000	1.07000	1.08000
2	0.51883	0.52261	0.52640	0.53020	0.53780	0.54644	0.55309	0.56077
3	0.35014	0.35353	0.35693	0.36035	0.36721	0.37411	0.38105	0.38803
4	0.26582	0.26903	0.27225	0.27549	0.28201	0.28859	0.29523	0.30192
5	0.21525	0.21835	0.22148	0.22463	0.23097	0.23740	0.24389	0.25046
6	0.18155	0.18460	0.18767	0.19076	0.19702	0.20336	0.20980	0.21632
7	0.15750	0.16051	0.16354	0.16661	0.17282	0.17914	0.18555	0.19207
8	0.13947	0.14246	0.14548	0.14853	0.15472	0.16104	0.16747	0.17401
9	0.12546	0.12843	0.13145	0.13449	0.14069	0.14702	0.15349	0.16008
10	0.11426	0.11723	0.12024	0.12329	0.12950	0.13587	0.14238	0.14903
11	0.10511	0.10808	0.11109	0.11415	0.12039	0.12679	0.13336	0.14008
12	0.09749	0.10046	0.10348	0.10655	0.11283	0.11928	0.12590	0.13270
13	0.09105	0.09403	0.09706	0.10014	0.10646	0.11296	0.11965	0.12652
14	0.08554	0.08853	0.09157	0.09467	0.10102	0.10758	0.11434	0.12130
15	0.08077	0.08377	0.08683	0.08994	0.09634	0.10296	0.10979	0.11683
16	0.07660	0.07961	0.08268	0.08582	0.09227	0.09895	0.10586	0.11298
17	0.07293	0.07595	0.07904	0.08220	0.08870	0.09544	0.10243	0.10963
18	0.06967	0.07271	0.07582	0.07899	0.08555	0.09236	0.09941	0.10670
19	0.06676	0.06981	0.07294	0.07614	0.08275	0.08962	0.09675	0.10413
20	0.06415	0.06722	0.07036	0.07358	0.08024	0.08718	0.09439	0.10185
21	0.06179	0.06487	0.06804	0.07128	0.07800	0.08500	0.09229	0.09983
22	0.05965	0.06275	0.06593	0.06920	0.07597	0.08305	0.09041	0.09803
23	0.05770	0.06081	0.06402	0.06731	0.07414	0.08128	0.08871	0.09642
24	0.05591	0.05905	0.06227	0.06559	0.07247	0.07968	0.08719	0.09498
25	0.05428	0.05743	0.06067	0.06401	0.07095	0.07823	0.08581	0.09368
26	0.05277	0.05594	0.05921	0.06257	0.06956	0.07690	0.08456	0.09251
27	0.05138	0.05456	0.05785	0.06124	0.06820	0.07570	0.08343	0.09145
28	0.05009	0.05329	0.05660	0.06001	0.06712	0.07459	0.08239	0.09049
29	0.04889	0.05211	0.05545	0.05888	0.06605	0.07358	0.08145	0.08962
30	0.04778	0.05102	0.05437	0.05783	0.06505	0.07265	0.08059	0.08883
31	0.04674	0.05000	0.05337	0.05686	0.06413	0.07179	0.07980	0.08811
32	0.04577	0.04905	0.05244	0.05595	0.06328	0.07100	0.07907	0.08745
33	0.04486	0.04816	0.05157	0.05510	0.06249	0.07027	0.07841	0.08685
34	0.04401	0.04732	0.05076	0.05431	0.06176	0.06960	0.07780	0.08630
35	0.04321	0.04654	0.05000	0.05358	0.06107	0.06897	0.07723	0.08580
40	0.03984	0.04326	0.04683	0.05051	0.05828	0.06646	0.07501	0.08386
45	0.03727	0.04079	0.04445	0.04826	0.05626	0.06470	0.07350	0.08259
50	0.03526	0.03887	0.04263	0.04655	0.05478	0.06344	0.07246	0.08174

TABLA DE FACTOR SINGULAR DE ACTUALIZACION

Años n	Tasa de interés — i							
	2½%	3%	3½%	4%	5%	6%	7%	8%
1	0.9756	0.9709	0.9662	0.9615	0.9524	0.9434	0.9346	0.9259
2	0.9518	0.9426	0.9335	0.9246	0.9070	0.8900	0.8734	0.8573
3	0.9286	0.9151	0.9019	0.8890	0.8638	0.8396	0.8163	0.7938
4	0.9060	0.8885	0.8714	0.8548	0.8227	0.7921	0.7629	0.7350
5	0.8839	0.8626	0.8420	0.8219	0.7835	0.7473	0.7130	0.6806
6	0.8623	0.8375	0.8135	0.7903	0.7462	0.7050	0.6663	0.6302
7	0.8413	0.8131	0.7860	0.7599	0.7107	0.6651	0.6227	0.5835
8	0.8207	0.7894	0.7594	0.7307	0.6768	0.6274	0.5820	0.5403
9	0.8007	0.7664	0.7337	0.7026	0.6446	0.5919	0.5439	0.5002
10	0.7812	0.7441	0.7089	0.6756	0.6139	0.5584	0.5083	0.4632
11	0.7621	0.7224	0.6849	0.6496	0.5847	0.5268	0.4751	0.4289
12	0.7436	0.7014	0.6618	0.6246	0.5568	0.4970	0.4440	0.3971
13	0.7254	0.6810	0.6394	0.6006	0.5303	0.4688	0.4150	0.3677
14	0.7077	0.6611	0.6178	0.5775	0.5051	0.4423	0.3878	0.3405
15	0.6906	0.6419	0.5969	0.5553	0.4810	0.4173	0.3624	0.3152
16	0.6736	0.6232	0.5767	0.5339	0.4581	0.3936	0.3387	0.2919
17	0.6572	0.6050	0.5572	0.5134	0.4363	0.3714	0.3166	0.2703
18	0.6412	0.5874	0.5384	0.4936	0.4155	0.3503	0.2959	0.2502
19	0.6255	0.5703	0.5202	0.4746	0.3957	0.3305	0.2765	0.2317
20	0.6193	0.5537	0.5026	0.4564	0.3769	0.3118	0.2581	0.2045
21	0.5954	0.5375	0.4856	0.4388	0.3589	0.2942	0.2415	0.1987
22	0.5809	0.5219	0.4692	0.4226	0.3418	0.2776	0.2257	0.1839
23	0.5687	0.5087	0.4533	0.4057	0.3286	0.2618	0.2109	0.1703
24	0.5520	0.4919	0.4389	0.3901	0.3101	0.2470	0.1971	0.1577
25	0.5394	0.4776	0.4231	0.3751	0.2953	0.2330	0.1842	0.1460
26	0.5262	0.4637	0.4088	0.3607	0.2812	0.2198	0.1722	0.1352
27	0.5134	0.4502	0.3950	0.3468	0.2678	0.2074	0.1609	0.1252
28	0.8009	0.4371	0.3317	0.3335	0.2551	0.1956	0.1504	0.1159
29	0.4887	0.4243	0.3687	0.3207	0.2429	0.1846	0.1406	0.1073
30	0.4767	0.4120	0.3563	0.3083	0.2314	0.1741	0.1314	0.0994
31	0.4651	0.4000	0.3442	0.2965	0.2204	0.1643	0.1228	0.0920
32	0.4538	0.3883	0.3326	0.2851	0.2099	0.1550	0.1147	0.0852
33	0.4427	0.3770	0.3213	0.2741	0.1999	0.1462	0.1072	0.0789
34	0.4310	0.3600	0.3105	0.2636	0.1904	0.1379	0.1002	0.0730
35	0.4214	0.3554	0.3000	0.2534	0.1813	0.1301	0.0937	0.0676
40	0.3724	0.3060	0.2526	0.2083	0.1420	0.0972	0.0688	0.0460
45	0.3292	0.2644	0.2127	0.1712	0.1113	0.0727	0.0476	0.0313
50	0.2909	0.2281	0.1791	0.1407	0.0872	0.0543	0.0339	0.0213

TABLA DE FACTOR DE ACTUALIZACION-SERIES UNIFORMES

	Tasa de interés - 1							
Año	2½%	3%	3½%	4%	5%	6%	7%	8%
1	0.976	0.971	0.966	0.962	0.952	0.943	0.935	0.926
2	1.927	1.913	1.900	1.886	1.859	1.833	1.808	1.783
3	2.856	2.829	2.802	2.775	2.723	2.673	2.624	2.577
4	3.762	3.717	3.673	3.630	3.546	3.465	3.387	3.312
5	4.846	4.580	4.516	4.452	4.329	4.212	4.100	3.993
6	5.508	5.417	5.329	5.242	5.076	4.917	4.767	4.623
7	6.349	6.230	6.115	6.002	5.786	5.582	5.389	5.206
8	7.170	7.020	6.874	6.733	6.463	8.210	5.971	5.747
9	7.971	7.786	7.608	7.435	7.108	6.802	6.515	6.247
10	8.752	8.530	8.317	8.111	7.722	7.360	7.024	6.710
11	9.514	9.253	9.002	8.760	8.306	7.887	7.499	7.139
12	10.258	9.954	9.663	9.385	8.863	8.384	7.943	7.536
13	10.983	10.635	10.303	9.986	9.394	8.853	8.358	7.904
14	11.691	11.296	10.921	10.563	9.899	9.295	8.745	8.244
15	12.381	11.938	11.517	11.118	10.380	9.712	9.108	8.559
16	13.055	12.561	12.094	11.652	10.838	10.106	9.447	8.851
17	13.712	13.166	12.651	12.166	11.274	10.477	9.763	9.122
18	14.353	13.754	13.190	12.659	11.690	10.828	10.059	9.372
19	14.979	14.324	13.710	13.134	12.085	11.158	10.336	9.604
20	15.589	14.877	14.212	13.690	12.462	11.470	10.594	9.818
21	16.185	15.415	14.698	14.029	12.821	11.764	10.836	10.017
22	16.765	15.937	15.167	14.451	13.163	12.042	11.061	10.201
23	17.332	16.444	15.620	14.857	13.489	12.303	11.272	10.371
24	17.885	16.936	16.058	15.247	13.799	12.550	11.469	10.529
25	18.424	17.413	16.482	15.622	14.094	12.783	11.654	10.675
26	18.951	17.877	16.890	15.983	14.375	13.003	11.826	10.810
27	19.464	18.327	17.285	16.330	14.643	13.211	11.987	10.935
28	19.965	18.764	17.667	16.663	14.898	13.406	12.137	11.051
29	20.454	19.188	18.036	16.984	15.141	13.591	12.278	11.158
30	20.930	19.600	18.392	17.292	15.372	13.765	12.409	11.258
31	21.395	20.000	18.736	17.588	15.593	13.929	12.532	11.350
32	21.849	20.389	19.069	17.874	15.803	14.084	12.647	11.435
33	22.292	20.766	19.390	18.148	16.003	14.230	12.754	11.514
34	22.724	21.132	19.701	18.411	16.193	14.368	12.854	11.587
35	23.145	21.487	20.001	18.665	16.374	14.498	12.948	11.655
40	25.103	23.115	21.355	19.793	17.159	15.046	13.332	11.925
45	26.833	24.519	22.495	20.720	17.774	15.456	13.606	12.108
50	28.362	25.730	23.456	21.482	18.256	15.762	13.801	12.233

MECANISMOS DE LA PLANIFICACION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

NOCIONES BASICAS DEL PERT-CPM

Ing. Samuel Reales Ortiz

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

NOCIONES BASICAS DE PERT-CPM

Ing. Samuel Reales Ortiz
Técnico Estadístico-Cienes
Santiago-Chile.

"El concepto de subdesarrollo, se refiere principalmente, al orden técnico; no se refiere de ninguna manera al orden espiritual filosófico o moral".

J. Chi-Yi-Chen: "Desarrollo y Planificación".

1. Planificación Antigua

Mediante la "filosofía del látigo" culturas antiquísimas han legado al presente obras portentosas, en su época, tales como: La Gran Muralla China, El Acueducto de Roma, las Pirámides y el Taj Mahal que testifican lo brillante de su arquitectura. Poco, o nada se sabía de planificación en esas eras. Decenas de miles de seres humanos fueron sacrificados, en esfuerzos sobrehumanos, para realizarlas, -padeciendo privaciones, hambre y miseria.-

La Muralla China, fué construida en 18 años con 300.000 esclavos; la pirámide de Khufu duró 50 años en construirse con 100.000 trabajadores.

2. Diagramas de Gantt

A comienzo del siglo XX, se tiene el primer intento científico para planificar la programación del trabajo con el fin de obtener

mejores resultados, utilizando los recursos disponibles en forma más racional.

H. Gantt y Taylor presentaron un diagrama gráfico que permitía un control del trabajo realizado y el tiempo consumido en ejecutarlo.

Gráfico No. 1.- Diagrama de barras por actividades, según fechas:

Actividades	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Trabajos preliminares de planificación				
Actualización de Catastro				
Diseño de la Muestra				
Elaboración del Cuestionario				
Realización de la encuesta piloto				

En general el diagrama de barras describe la relación entre dos variables: trabajo (actividad) versus tiempo (duración).

Las actividades representadas por barras que se superponen en fechas, indican que pueden efectuarse simultáneamente, en la

forma secuencial de las fechas.

3. El PERT como instrumento de Control y Programaciones

Las técnicas de programaciones y control dentro de la empresa moderna adquiere cada día más depuración y la utilización se ha constituído en una poderosa herramienta en todos los campos de la actividad empresarial.

Desde la aparición del sistema PERT ha ido ganando aplicaciones en diferentes ramas de la actividad humana.

La sigla PERT proviene de la expresión:
Program Evaluation and Review Tecnique, que traducido literalmente al Castellano significa "Técnica de Evaluación y Revisión de Programas", y fué definido así:

"PERT es un método de planificaciones, replanificación y evaluación a ejercer el control apropiado de los principales programas de investigación y desarrollo". El sistema PERT fué ideado en 1958 por la Oficina de Proyectos especiales de la Marina de los EE.UU. en conjunto con la empresa Boog-Allen Hamilton y Loockeed División Proyectiles. Fué concebido inicialmente para usarlo en relación con proyectos complejos, en los cuales se hace difícil seguir la pista del progreso en todas áreas de los mismos y provee información adecuada que permite

al usuario actuar sobre problemas específicos antes de que estos puedan paralizar o desorganizar la operación completa de un determinado programa.

4. C.P.M. - Método del Camino Crítico

Paralelamente con los trabajos de investigación del PERT, fue ideado otro sistema de planificación que corregía ciertos defectos del PERT, y simplificaba la presentación, fué la metodología llamada C.P.M: Critical Path Method.

La diferencia aparente entre PERT y CPM ha ido desapareciendo, hasta tal punto que hoy en día se complementan. Las características de una técnica ha sido incorporada a la otra y viceversa. Frecuentemente se decía que el PERT era más adecuado para proyectos de investigación y desarrollo en los cuales había más incertidumbres. El CMP era más efectivo en proyectos cuyos diversos trabajos podrían ser estimados en tiempo y costo con una aproximación razonable, tales como la construcción de un edificio; inicialmente estas diferencias eran válidas, más hoy han desaparecido.

5. Beneficios

Dado que el PERT-CPM es una técnica de planificación y un instrumento de control se podrían destacar los siguientes beneficios:

a) Enseña una disciplina lógica para planificar y organizar un proyecto de largo alcance.

b) Proporciona una metodología estandar de comunicar a los planes del proyecto mediante un plano tridimensional: tiempo, personal y costo.

c) Identifica los elementos (actividades) más crítico del plan, en que problemas potenciales puedan perjudicar el cumplimiento del plan en conjunto.

d) Ofrece la posibilidad de simular los efectos de las decisiones alternativas o situaciones imprevistas y una oportunidad para estudiar sus consecuencias en relación a los plazos de cumplimientos de los programas.

e) Aporta la posibilidad de cumplir exitosamente los plazos propuestos.

En fin el CPM-PERT es un sistema dinámico, que se mueve con el progreso del proyecto, reflejando en cualquier momento el estado del plan.

6. Elementos básicos del PERT-CMP

Todo proyecto que se planifique mediante el sistema PERT-CMP esta constituído por tres elementos básicos:

(1) Una red que representa las actividades necesarias para completar el proyecto.

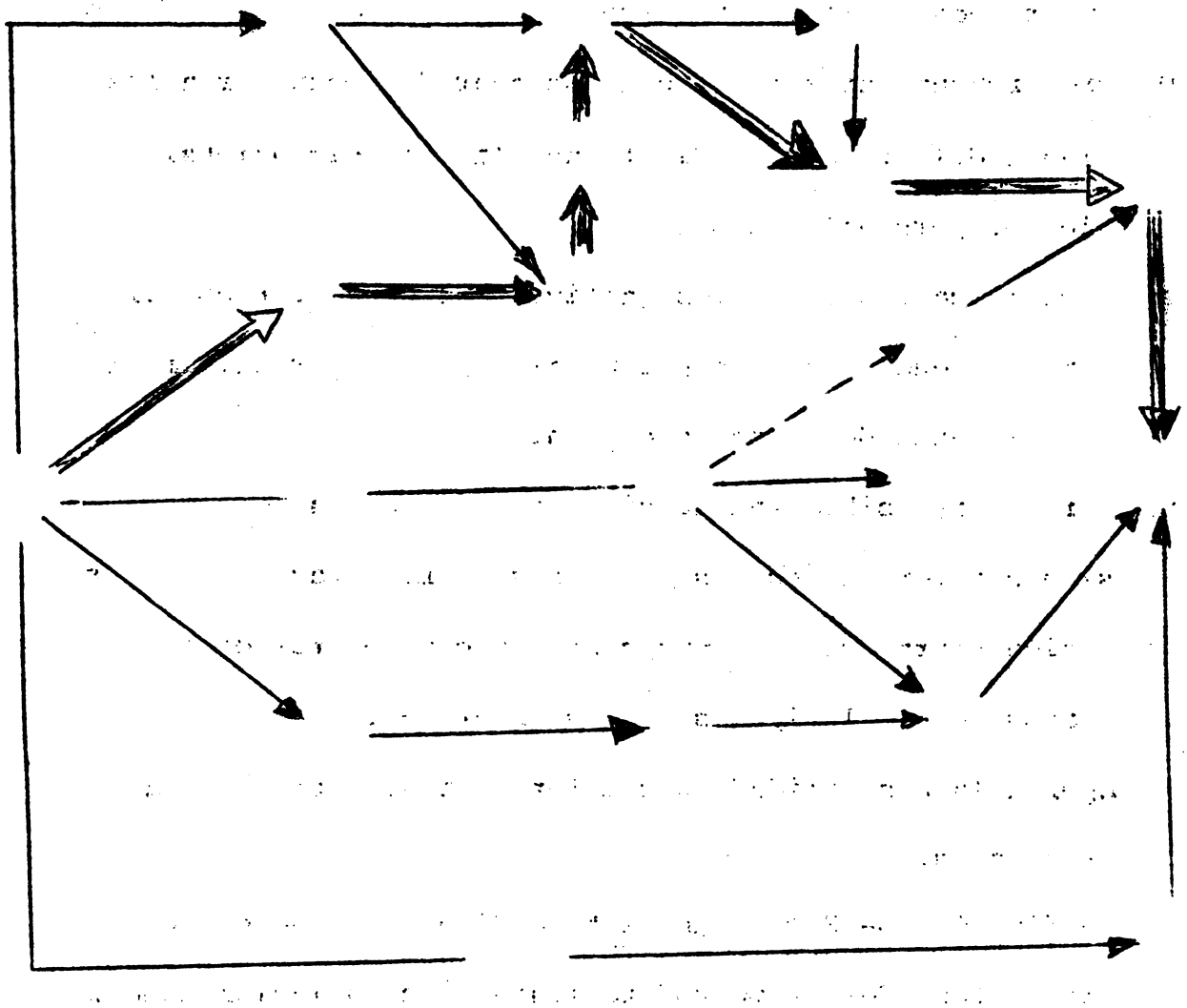


Gráfico No. 2 Red de actividades

⟹ Ruta crítica

— — → Actividad ficticia

——→ Actividades no críticas

(2) Estimación del tiempo necesario para completar cada actividad

(3) Una fecha fijada para completar el proyecto

7. Formación de la red: Actividades y Eventos

Actividades. - El componente básico de la red es la fecha o segmento de recta dirigido. Estas flechas indican las actividades a ejecutarse para realizar el proyecto y se definen como: los esfuerzos requeridos para lograr un objetivo del plan en conjunto; pueden ser:

a) Tareas representando personal que realizan trabajo;

b) Información que esta siendo trasmitida, y

c) Ordenes, investigaciones, tomas de decisiones, etc.

La cola de la flecha indica el comienzo de la actividad y la cabeza su terminación.

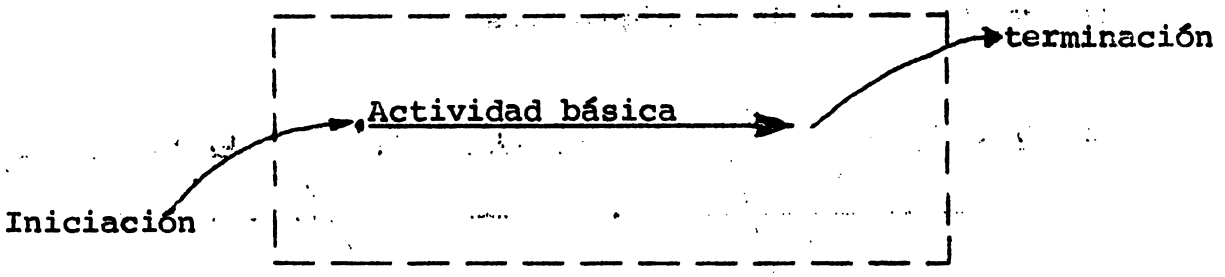


Gráfico No. 3. Flecha indicando actividad

La dirección de la flecha indica la progresión del plan

La flecha no es un vector, ni esta dibujada a escala, puede curvarse, pero tiene que ser ininterrumpida.

Las flechas (actividades) se interconectan para mostrar la secuencia lógica en que deben realizarse las tareas.

Se utiliza una flecha y sólo una para representar la operación a ser realizada. Para determinar las interrelaciones e interdependencias, entre actividades básicas hay que plantear 3 preguntas acerca de cada una de ellas:

1) Cuáles actividades deben estar terminadas antes de que podamos iniciar las actividades consideradas básicas? -(Actividades Precedentes)
2) Cuáles actividades pueden ejecutarse al mismo tiempo? Actividades concurrentes.
3) Cuáles actividades siguen inmediatamente después de esta actividad? - Actividades siguientes:

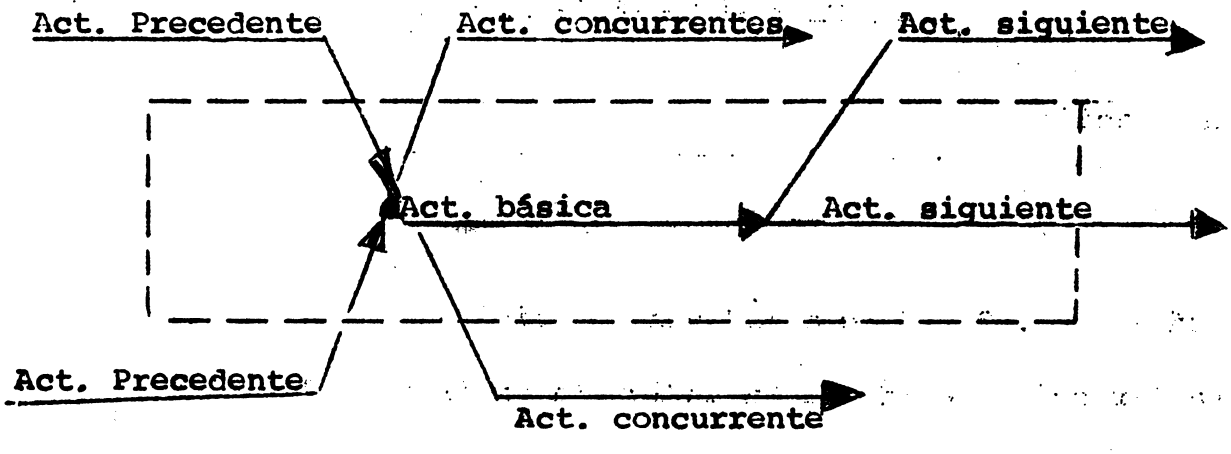


Gráfico No. 4. - Interrelación entre las actividades

El diagrama establece las siguientes relaciones y dependencias:

La actividad básica y las concurrentes no pueden comenzar hasta tanto las actividades precedentes no estén concluídas.

Como vía de ejemplo supongamos que llevamos nuestro carro a una estación de servicio para que le efectúen las siguientes operaciones:

Lavar

Engrasar

Cambiar aceite

Cambiar llantas

Cambiar filtro de aceite

Pulir

Hay que tomar ciertas decisiones antes de dibujar cualquier flecha. Supongamos que el mecánico decidió elevar el carro y ejecutar las operaciones según el diagrama adjunto:

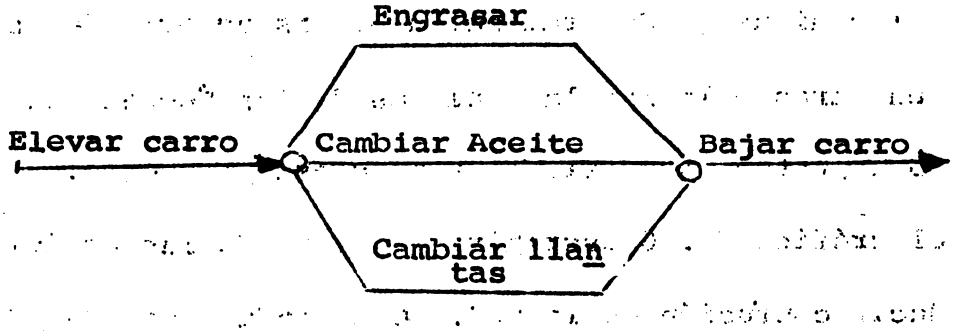


Gráfico No. 5

Sinembargo sería necesario realizar otras operaciones precedentes tales como:

Quitar tapa

Sacar repuestos

Aflojar tornillos

Sacar aceite

Engrasar debajo del carro

Con lo anterior el gráfico No. 5 se ampliaría más en la siguiente forma:

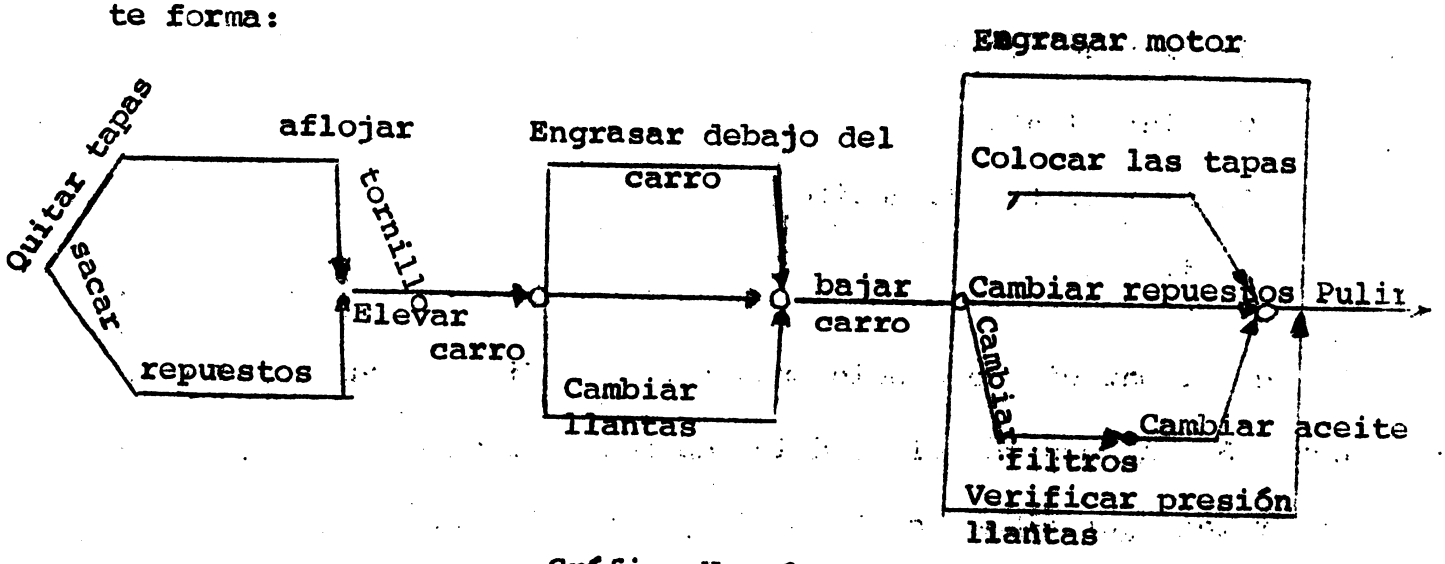


Gráfico No. 6

<u>Eventos:</u> El comienzo y determinación de las actividades son los eventos o en otras palabras las uniones de las flechas son los eventos. Son puntos en el tiempo y no consumen tiempo. Si observamos el gráfico No. 6 escribir el nombre de las actividades, puede producir confusión en la red. Como cada actividad debe tener un evento de iniciación y un evento terminal, podemos

numerarlos para describir con mayor propiedad la actividad. Una buena regla práctica sería numerar los eventos de tal manera que el número de la cola de cualquier flecha sea siempre menor que el número indicado en su punta.

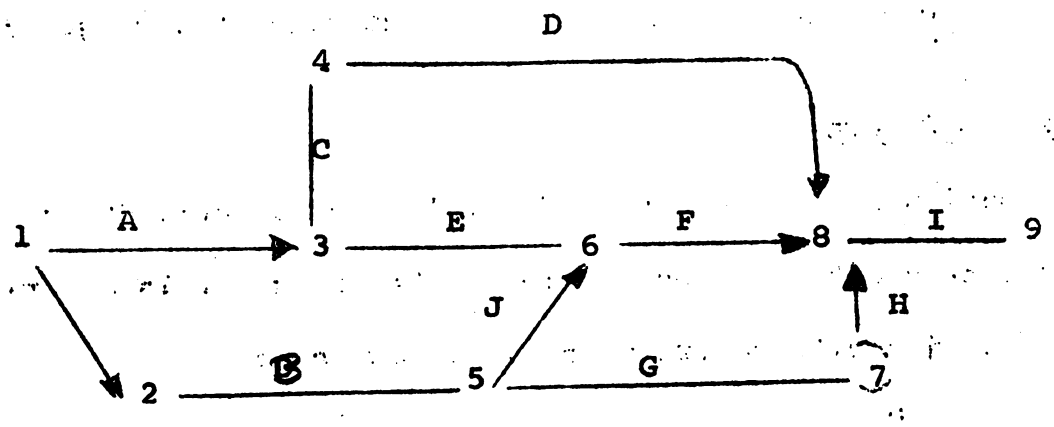


Gráfico No. 7

En vez de describir la actividad literalmente, se designará por un par ordenado de números, en que el primero sea el de la cola y el segundo el de la cabeza de la flecha, por ejemplo refiriendonos al gráfico 7:

Actividad	Por ordenado
A	(1,3)
B	(2,5)
C	(3,4)
D	(4,8)
E	(3,6)
J	(5,6)
F	(6,8)
G	(5,7)
H	(7,8)
I	(8,9)

Actividades ficticias.- En algunos casos, para conservar la secuencia lógica de la red, se utilizan ciertas actividades, denominadas ficticias o de liga, que no necesitan tiempo ni causan costo, pero que es una restricción. Estas actividades suelen indicarnos con flechas punteadas, como se verá en los ejemplos.

8. Tiempo Esperado

La estimación del tiempo esperado (t_e) en cada actividad son en realidad tres estimaciones de tiempo obtenidos por la experiencia en la ejecución de trabajos similares, son:

1) Tiempo optimista. En que una actividad se efectuará bajo las mejores circunstancias, es decir que no existieran inconvenientes inesperados, tales como: enfermedad en los trabajadores, invierno excesivo, huelgas, daños en la maquinaria, escasez de materia prima, etc.

   El tiempo optimista lo designaremos por la letra a.

2) Tiempo más probable. Es la estimación que se daría, si sólo existiera este tiempo; es decir que cada actividad se ejecutará como se había previsto. Se simbolizará por m.

3) Tiempo pesimista. Es el tiempo que se necesitará si todo marchara mal. (Usualmente el resultado de problemas excesivos o de mala suerte).

El PERT-CPM procede a determinar el tiempo esperado de una actividad mediante el promedio siguiente:

$$te = \frac{a + 4m + b}{6} \qquad (1)$$

te = tiempo esperado

a = tiempo optimista

m = tiempo medio

b = tiempo pesimista

La teoría que respalda esta fórmula es dividir la incertidumbre suponiendo 50% posibilidades de que sea correcta. Es decir si llevamos a un sistema de ejes coordenados por tres tiempos y suponiendo que estos se distribuyen según una función beta para proveer posibles desviaciones a la izquierda o a la derecha.

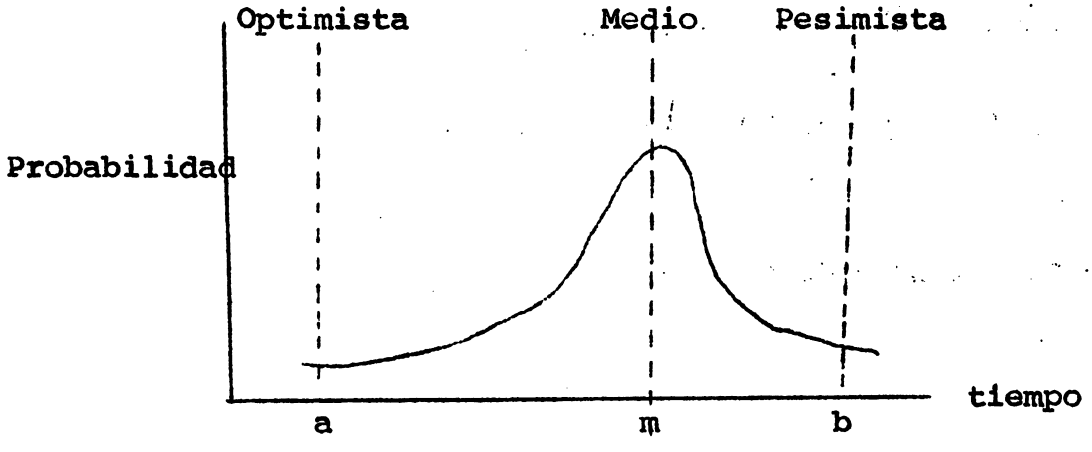


Gráfico No. 8. Tres estimaciones de tiempo

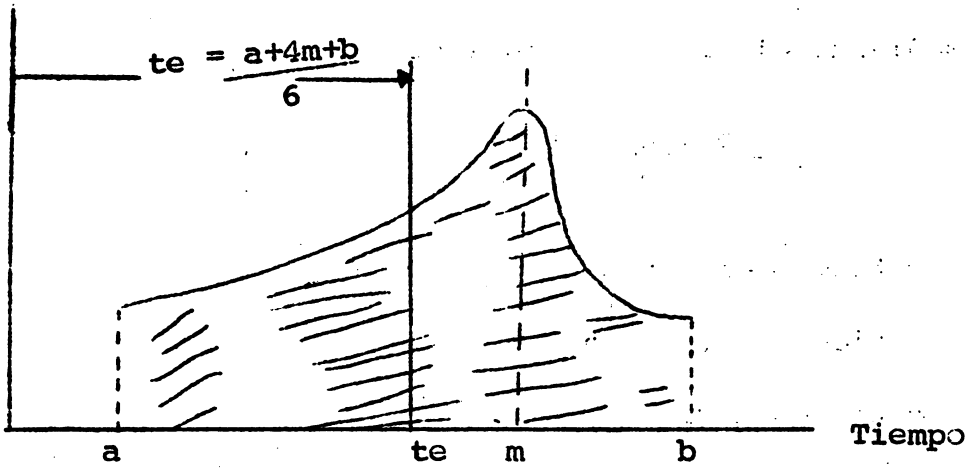


Gráfico No. 8

La vertical te, divide el área bajo la curva en dos partes iguales

<u>Ejemplos</u>:

1) a = 20 unidades de tiempo (optimista)

m = 30 unidades de tiempo (medio)

b = 4) " " " (pesimista)

$$te = \frac{20 + 4(30) + 40}{6} = \frac{180}{6} = 30$$

te = 30 (se esperan 30 unidades de tiempo)

te = m

2) a = 20 unidades de tiempo

m = 30 " " "

b = 58 " " "

$$te = \frac{20 + 4(30) + 58}{6} = \frac{198}{6} \quad 33$$

te = 33 (mayor que m)

3) a = 8 unidades de tiempo

m = 30 " " "

b = 40 "" " "

$$te = \frac{8 + 4(30) + 40}{6} = \frac{168}{6}$$

te es menor que m

Nota: La expresión del tiempo esperado está basado en la hipótesis de que la distribución de duraciones es unimodal (es decir existe un solo modo: m) y que su variación puede ser estimada como una sexta parte del recorrido dela variable tiempo. Este caso el recorrido de la variable es la diferencia en el tiempo pesimista y el optimista:

$$R = b - a$$

9. Utilización de la Varianza

La varianza es un estadígrafo de variabilidad que nos mide el grado de depresión con respecto al tiempo en el cual una actividad se terminará. Si la varianza es pequeña puede concluirse que la incertidumbre es pequeña. La varianza de cada actividad puede ser utilizada para obtener la probabilidad de terminación de alguna fecha.

La varianza tiene como expresión:

$$s_t^2 = \frac{(b - a)^2}{36} = \left(\frac{b - a}{6}\right)^2 \qquad (2)$$

<u>Desviación típica</u>. Se define como la raíz cuadrada de la varianza:

$$s_t = \sqrt{s_t^2} \qquad (3)$$

Como puede observarse en la fórmula (2) las unidades de la varianza, son unidades al cuadro que no son comparable con las unidades originales de la distribución (tiempo) por ello es necesario extraer raíz cuadrada y obtener la desviación típica o estandard.

10. <u>Otros aspectos</u>

La fecha estipulada para completar el proyecto (o para cualquier evento en la red) es suministrada por el director del proyecto y debe ser mirada como la fecha objetivo para concluir el proyecto o evento. El análisis de los datos de influjo se hace para determinar si es razonable esperar cumplir con la fecha objetivo si las actividades individuales se realizan en la forma indicada en la red y con la asignación de recursos supuestos en las estimaciones de los tiempos de las actividades.

El análisis es esencialmente una forma de encontrar el camino a través del cual la red tiene la máxima restricción del tiempo, "Camino crítico", y estimaciones de probabilidad de cumplir la

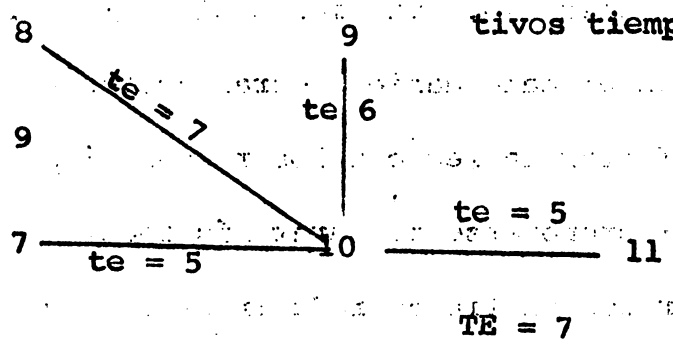
fecha estipulada. El tiempo para completar cada actividad se trata como una variable aleatoria con una distribución conocida. La suma de los tiempos de las actividades a lo largo del camino crítico, también se trata como una variable aleatoria, T_E, suponiendo que está normalmente distribuída por el teorema del límite central.

T_E es la fecha de iniciación más próximo de todas las actividades que se inician en un evento y es igual a mayor valor de los tiempos de terminación más próximo de todos los trabajos que terminan el evento.

T Evento considerado:

Ejemplo: Sea el evento 10. En él terminan las actividades siguientes con sus respectivos tiempos esperados

Gráfico No. 9



Actividades	te
(8,10)	7
(7,10)	5
(9,10)	6

De las tres actividades que concluyen en el evento 10, la actividad (8,10) tiene el mayor tiempo esperado para realizarla, $t_e = 7$, y este será el tiempo que le corresponda al evento 10: TE = 10, es decir es valor esperado, E(TE), más próximo para que se inicie la actividad (10,11).

El sistema PERT-CPM se utiliza como un "anotador de logros" para el proyecto, en el sentido de que suministra un registro actualizado de los progresos y cambio en la red y tiempos estimados. Cuando se introducen cambios, se deberá hacer un nuevo análisis para determinar el nuevo camino crítico y la estimación de las probabilidades. También puede ser utilizado para evaluar cambios en el calendario u otras acciones de la gerencia que pueden afectar la red o a los requerimientos de tiempo. Por ejemplo puede proponerse asegurar más recurso a una actividad en particular con el fin de reducir el tiempo de la actividad; el efecto de tal acción puede dentro de la estructura del modelo, ser determinada por el sistema PERT. Sin considerar el uso que se va a dar a los flujos, la técnica para combinar y analizar los datos de los posibles influjos es esencialmente la misma.

En el análisis del sistema PERT-CPM es necesario computar los siguientes items.:

1) La estimación de TE del tiempo esperado para cada evento TE para un evento es la suma de las estimaciones t_e de los tiempos esperados de las actividades a lo largo del camino más largo al evento a partir del comienzo de la red.
Es el tiempo calendario medido bajo cierta unidad, generalmente semanas desde el comienzo del proyecto, en el cual se espera que suceda el evento. Estadísticamente, es la media estimada de la variable aleatoria, tiempo de ocurrencia del evento.

2) La estimación S_T^2 de la varianza del tiempo de ocurrencia de cada evento. Es la suma de las estimaciones de las varianzas de las actividades usadas en el computo TE.

3) La estimación T_L del último tiempo para cada evento. El T_L para cada evento es la fecha programada en el calendario menos la suma de las estimaciones t_e a lo largo del camino más largo desde el final de la red. T_L es la estimación de la media de una variable aleatoria.

4) La estimación S_L^2 de la varianza de la variable aleatoria con media igual al último tiempo.

Por conveniencia el círculo utilizado la numeración de los eventos podemos dividirlo en tres partes, según se indica, para colocar en cada una de ellas los siguientes datos:

a) Número del evento

b) Iniciación más próxima de cada actividad TE

c) Terminación más alejada de las actividades que terminan T_L.

No. del
Evento

T_L T_E

Gráfico No. 10

5) El tiempo de holgura para cada evento t_h.

El tiempo de holgura t_h para un evento es la diferencia entre las estimaciones de la media del tiempo de ocurrencia y el último tiempo: $T_L - T_E = T_h$

6) Camino cúbico. - El camino cúbico es la secuencia de eventos que representa el constreñimiento del tiempo más riguroso para llegar al final. Se encuentra marcando el camino, a través de la red, constituido por los eventos que tienen los menores tiempos de holgura.

7) La probabilidad de cumplir cualquier fecha estipulada Tas dada para un evento.

En los siguientes proyectos específicos se indicará la obtención de los parámetros: te, TE, TL, S_t^2 y S_L^2.

Proyecto 100.- Parte del proyecto 100 se indica en el gráfico No. 11. Se asume T_E del evento 16 es 50 y la varianza $S^2_{T_E}$ del evento 16 es 4.000:

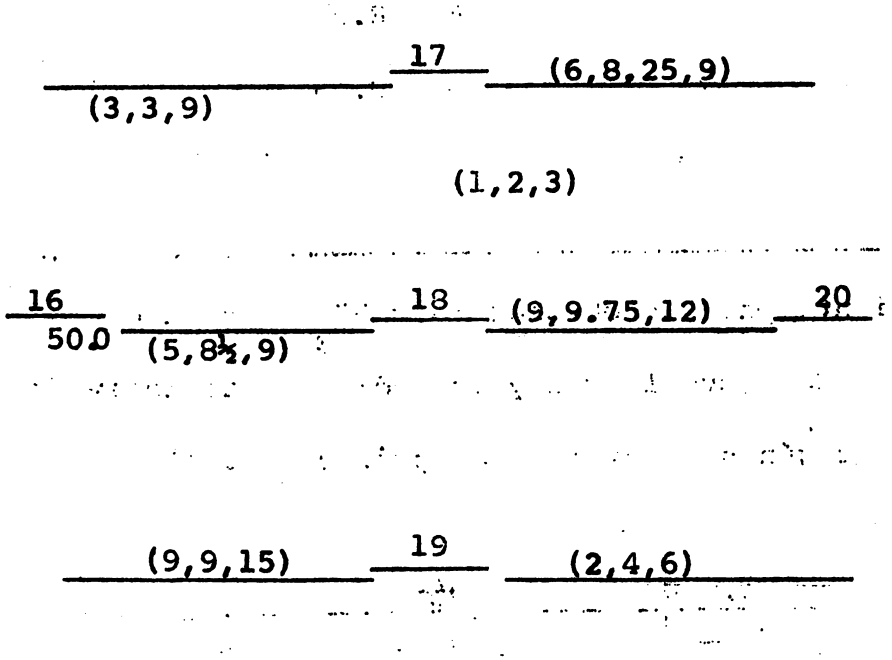


Gráfico No. 11 - Proyecto 100 (parte)

$$T_{(16)} = 50.0 \qquad S^2_{T(16)} = 4.000$$

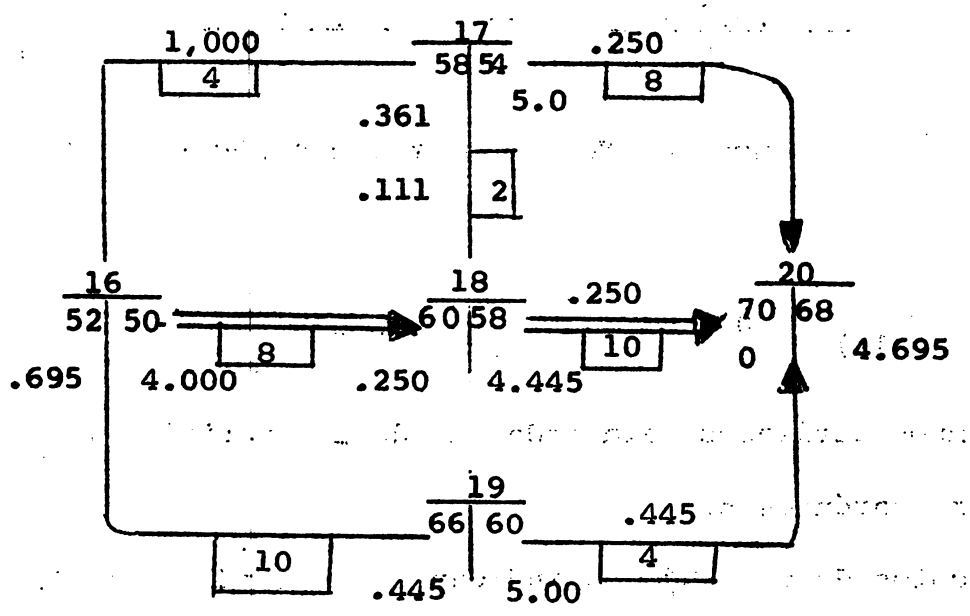
Los tiempos estimados para cada una de las actividades se indican entre paréntesis.

Los cálculos de t_e y S_t^2 se indican en el cuadro adjunto.

Cuadro No. 1. Estimación del Tiempo esperado y Varianza de la actividad

Actividad		Tiempos				
Evento Inicial	Evento final	a	m	b	$t_e = \frac{a+4m+b}{6}$	$S_t^2 = \frac{(b-a)^2}{36}$
16	17	3	3	9	4	1.000
16	18	5	8.5	9	8	0.445
16	19	9	9	15	10	1.000
17	18	1	2	3	2	0.111
17	20	6	8.25	9	8	0.250
18	20	9	9.75	12	10	0.250
19	20	2	4	6	4	0.445

El siguiente paso es obtener TE y $S^2_{T_E}$ de cada evento, -para ello dibujamos de nuevo la red y en medio de las actividades colocamos te y S^2_t según se indica en el gráfico No. 12.



T_E17 = Tiempo esperado del evento 17. La única actividad que termina en el evento 17, es la actividad (16,17), luego:

$$T_E17 = T_E16 + t_e = 50.00 + 4 = 54$$

$$S^2_{TE}17 = S^2_{T_E}16 + S^2_{t} = 4.0 + 1.0 = 5.0$$

El valor T_E17 se coloca, según lo establecido, en el espacio derecho inferior del círculo y la varianza de este evento, en la parte externa y del mismo lado.

TE18 = Tiempo esperado del evento 18.

Las actividades que terminan en el evento 18 son: (16,18) y (17,18).

El tiempo esperado para el evento 18 será, el mayor de los tiempos obtenidos, sumando los te de las actividades a los eventos procedentes:

$$T_E18 = \left\{ \begin{array}{l} T_E17 + te = 54 + 2 = 56 \\ T_E16 + te = 50 + 8 = 58 \end{array} \right\} \text{El valor mayor}$$

$$T_E18 = 58$$

La varianza para el evento 18 se obtendrá por el mismo camino donde se obtuvo el $T_E18 = 58$. En igual forma se procede para los eventos siguientes según se indica en el Cuadro 2.

Cuadro No. 2. - Eflujos a partir de la red

No. del Evento	TE	S^2_{TE}	Tiempo último T_L	S^2_L	Holgura T_L-TE	Fecha fijada T_S	P(x)
16	50*	4.000*	52	.695	2		
17	54	5.000	58	.361	4		
18	58	4.445	60	.250	2		
19	60	5.000	66	.445	6		
20	68	4.695	70	0	2	70	82%

Las columnas T_L y S^2_L se obtienen como sigue:

Se supone y ve el tiempo último para el evento 20, 70 días.

Y se procede en forma inversa para el cálculo de TE, es decir se toman los menores tiempos de las actividades que se inician en cada evento, a partir del evento 20 hacia atrás, por ejemplo.

El último tiempo del evento 18 es: 70-10=60 por ser la actividad la única que se inicia en E18, - la varianza S^2_L = 0.250

El último tiempo del evento 17 es el tiempo menor de:

TL18 - 2 = 60 - 2 = 58

TL20 - 8 = 70 - 8 = 62

Luego TL17 = 58

---

* Obtenidos de otra parte de la red

La viarianza $S_L^2 17 = S_L^2 18 + 0.111 =$

$$= 0.250 + 0.111 = 0.361$$

Los valores de TL se colocan en la parte inferior izquierda del círculo de los eventos y S_L^2 del mismo lado, pero por la parte exterior.

Los tiempos de holgura para cada evento se obtienen aplicando:

$$t_h = T_L - T_E$$

El camino crítico de la red se obtiene uniendo los eventos con los menores tiempos de holgura:

Eventos: 16, 18, 20

Se notará que los tiempos de holgura pueden ser: 0, positivo o negativo, dependiendo de la fecha de terminación T_S.-

Si TS se eligiera igual al tiempo esperado para el evento terminal, los tiempos de holgura a lo largo de la red del camino crítico serían 0 y todos los otros serían mayores o iguales a 0.

Si TS se selecciona de modo que ocurriera antes que el tiempo esperado para el evento terminal, el tiempo de holgura del camino crítico sería negativo.

Los tiempos de holgura a lo largo del camino crítico siempre son iguales.

Para una fecha determinada para completar cualquier evento, la probabilidad de cumplir con la fecha fijada, puede obtenerse bajo el supuesto que se distribuye normalmente. Tipificando la variable tiempo se puede obtener dicha probabilidad:

$$Z = \frac{X - M_X}{S_X} \quad \text{(tipificación de la variable Z)}$$

por analogía se puede obtener:

$$Z = \frac{Ts - TE}{\sqrt{S_T^2}}$$

para el presente caso:

$$Z = \frac{Ts(20) - TE(20)}{\sqrt{S_{T(20)}^2}}$$

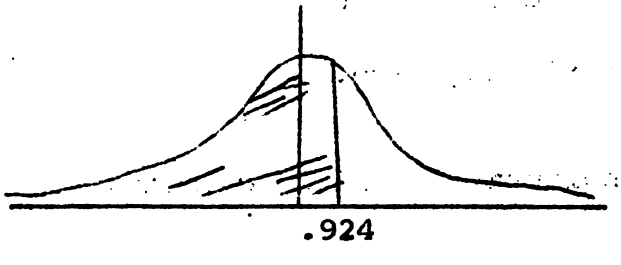
$$Z = \frac{70 - 68}{\sqrt{4,695}} \qquad \frac{2}{2.15} = 0.924$$

Utilizando la curva normal:

$$A\ (0.924) = 0.3222$$

$$P\ (X) = 0.3222 + 0.5000 = 0.8222$$

$$P(X) = 82\%$$



PROYECTO No. 001

ENCUESTA AGROPECUARIA PILOTO

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA - VENEZUELA

PLANIFICACION: PERT - C.P.M.

Descripción de las actividades	Actividad: Evento Inicial	Actividad: Evento terminal	Estimación del tiempo: a	m	b	t_e 1/	S_t^2 2/
1) Diseñar formulario. Revisión fincas especiales:	1	2	2	3	5	3.10	0.25
2) M.A.C.	1	6	1	2	2	1.80	0.03
3) Cordiplan	1	7	5	8	10	7.80	0.69
4) Censo	1	8	5	8	10	7.80	0.69
5) Recopilar información	1	3	3	5	5	4.70	0.11
6) Prueba en el campo	2	4	1	1	1	1.00	0.00
7) Cotejar	6	12	2	3	3	2.80	0.03
8) Cotejar	7	12	2	3	3	2.80	0.03
9) Cotejar	8	12	2	3	3	2.80	0.03
10) Localización en el mapa	12	17	3	5	5	4.70	0.11
11) Determinar límites	3	9	2	2	3	2.20	0.03
12) Formar Estratos	9	13	4	6	8	6.00	0.44
13) Seleccionar municipios	13	14	2	2	3	2.20	0.03
14) Seleccionar sectores	14	15	2	2	3	2.20	0.03
15) Formar lista sectores	15	16	2	3	3	2.80	0.03
16) Localizar mapas	16	17	2	2	4	2.30	0.11

Descripción de las actividades	Evento inicial	Evento terminal	a	m	b	t_e 1/	S_t^2 2/
17) Subsectorización	16	21	3	3	5	3.30	0.11
18) Planear propaganda	16	19	2	3	3	2.80	0.03
19) Ficticia	19	21	0	0	0	0	0
20) Distribución peritos	17	18	3	3	5	3.30	0.11
21) Distribuír supervisores	18	20	1	1	2	1.20	0.03
22) Movilización personal	18	21	2	3	4	3.00	0.11
23) Entrenamiento personal	21	22	2	2	3	2.20	0.03
24) Trabajo de campo	22	23	15	15	20	15.80	0.69
25) Crítica y codificación	23	24	8	10	15	10.50	1.36
26) Perforación	24	25	6	6	10	6.70	0.44
27) Diseñar instructivos	4	11	4	6	8	6.00	0.44
28) Imprimir papelería	11	20	2	3	5	3.10	0.25
29) Entrenamiento Supervisores	20	21	2	2	2	2.00	0.00
30) Diseñar tarjetas	4	5	2	2	5	2.50	0.25
31) Diseñar tablas de resultados	4	10	2	3	5	3.10	0.25
32) Instructivo Perforación	5	10	1	2	3	2.00	0.11
33) Programación	10	25	5	10	15	10.00	2.77

Descripción de las actividades	Evento inicial	Evento terminal	a	m	b	t_e 1/	S_t^2 2/
34) Tabulación	25	26	1	2	5	2.30	0.44
35) Analizar resultados	26	27	5	8	10	7.80	0.69

FUENTE: MAC - Venezuela

1/ $t_e = \frac{a + 4m + b}{6}$

2/ $S_t^2 = \frac{(b - a)^2}{36}$

Número del evento	Tiempo esperado T_e	S_T^2	Último tiempo T_L	S_L^2	Holgura T_L-T_e	Fecha fijada T_s	Prob. de cumplir con T_s
27	74.20	4.57	80.00	--	5.80*	80	99.4%
26	66.40	3.88	72.20	0.69	5.80*		
25	64.10	3.44	69.90	1.13	5.80*		
24	57.40	3.00	63.20	1.57	5.80*		
23	46.90	1.64	52.70	2.93	5.80*		
22	31.10	0.95	36.90	3.62	5.80*		
21	28.90	0.92	34.70	3.65	5.80*		
20	26.90	0.92	32.70	3.65	5.80*		
19	22.90	0.70	34.70	3.65	11.80		
18	25.70	0.89	31.50	3.68	5.80*		
17	22.40	0.78	28.20	3.79	5.80*		
16	20.10	0.67	25.90	3.90	5.80*		
15	17.30	0.64	23.10	3.93	5.80*		
14	15.10	0.61	20.90	3.96	5.80*		
13	12.90	0.58	18.70	3.99	5.80*		
12	10.60	0.72	23.50	3.90	12.90		
11	10.10	0.69	29.60	3.90	19.50		
10	8.60	0.61	59.90	3.90	51.30		
9	6.90	0.14	12.70	4.43	5.80*		
8	7.80	0.69	20.70	3.93	12.90		
7	7.80	0.69	20.70	3.93	12.90		
6	1.80	0.03	20.70	3.93	18.90		
5	6.60	0.50	57.90	4.01	51.30		
4	4.10	0.25	23.60	4.34	19.50		
3	4.70	0.11	10.50	4.46	5.80*		
2	3.10	0.25	22.60	4.34	19.50		
1	0.00	0.00	5.80	4.57	5.80*		

*Eventos del Camino Crítico.

$$z = \frac{T_s\ (27) - T_e\ (27)}{\sqrt{S_T^2\ (27)}} = \frac{\cancel{26}\ 80 - 74.20}{\sqrt{4,57}} = \frac{5.80}{2,407855} = 2,40878$$

z = 2,40878

(A) = 0.4920

P(X) = Probabilidad de cumplir el programa

P(X) = 0.5000 + 0.4920 = 0.9920

P(X) = 99.20%

LA REFORMA AGRARIA Y SU INTERRELACION CON LOS PLANES GENERALES DEL DESARROLLO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

LA REFORMA AGRARIA Y SU RELACION CON LOS PLANES GENERALES DE DESARROLLO

Alberto Franco

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Abril - Junio de 1971

LA REFORMA AGRARIA Y SU RELACION CON LOS PLANES GENERALES DE DESARROLLO

Alberto Franco

Objetivos de los planes generales de desarrollo

Los objetivos operacionales de los planes generales de desarrollo pueden concretarse, comunmente, a,

- Incrementar la oferta de bienes y servicios, y variar su composición.

- Incrementar la demanda efectiva (o ingresos) de la población y variar la distribución del ingreso.

- Aumentar la participación de las clases marginadas tanto en las decisiones políticas como en la recepción de servicios del estado.

Constituyen bienes principalmente los artículos alimenticios, la vivienda y el vestuario. Los servicios se refieren a la educación, la atención a la salud y la recreación.

La magnitud económica (cantidad física por precio unitario) de la oferta de bienes y servicios producidos en el país, constituye el Producto Interno Bruto (PIB) por unidad de tiempo. El PIB considera los valores agregados pero excluye los insumos materiales intermedios usados en el proceso de producción. Ejemplo:

Productor:	valor trigo:	$2	valor agregado:	$2
fábrica harina:	valor trigo:	$2	(excluído)	
	renta	1		
	jornales	3	valor agregado	$6
	interés	2		
panadero:	valor harina:	$8	(excluida)	
	renta	1		
	jornales	7	valor agregado:	$12
	interés	4		
		Total valor agregado		$20

Los valores que van al PIB son la materia prima original, y la renta, jornales e intereses de las operaciones intermedias (o sean los valores agregados).

La demanda efectiva se mide en términos de ingreso por persona. El ingreso por persona está determinado por la forma como se distribuye el PIB. La distribución resultante se indica en la llamada "Curva de Lorenz" que relaciona el porcentaje acumulativo de la población (en el eje horizontal) con el porcentaje acumulativo del ingreso nacional obtenido del PIB (en el eje vertical).

La participación de la población en las decisiones políticas (participación activa) se mide, entre otras, en términos de la capacidad de votar libremente; en el número de miembros de organizaciones de base con relación a la población económicamente activa; en la participación de los grupos marginados, en las juntas directivas de organismos del estado. La participación de esos grupos como receptores de los servicios del estado se mide en términos del porcentaje del total que como beneficiarios de crédito, educación, salud y otros constituyen las clases de menores ingresos.

Los objetivos de incremento de la oferta de la demanda de la participación activa y receptiva son medios (u objetivos instrumentales) para alcanzar objetivos de tipo más general como el desarrollo y el bienestar de la población.

<u>Medios e instrumentos para implementar los objetivos</u>

1. Objetivos sobre aumento y composición de la oferta:

Constituyen medios principales para aumentar la oferta,

- el aumento de los recursos productivos

- la recombinación de los recursos productivos (o sea el aumento de la productividad)

Así, en la agricultura al aumentar las cantidades físicas de tierra bajo explotación, capital en forma de arados y semillas y mano de obra, se incrementa el producto obtenido.

En otros casos, la falta de fertilizantes (capital) puede limitar la producción. Dentro de ciertos límites podrá aumentarse la cantidad de fertilizante y reducir la cantidad de tierra y aún obtener mayor producción.

Aumento de la cantidad de recursos:

Se pueden aumentar los recursos de capital al aumentar los ahorros (y reducir los consumos) para adquirir bienes de capital. El crédito externo puede usarse con igual finalidad.

La calidad de la mano de obra puede mejorarse mediante la capacitación. Esto permite obtener mayor producción con los recursos disponibles.

La incorporación de nuevas tierras a la producción es otra manera de aumentar los recursos productivos.

En cuanto al factor administración pueden establecerse incentivos para que el empresario obtenga mayores ganancias y así esté en disposición de aumentar la producción. Los instrumentos a usar afectan mas los costos de los insumos y otros los precios de los productos.

La integración regional permite a un país incrementar los recursos de capital, trabajo, tierra y administración sobre los cuales tiene alguna influencia.

Como las ganancias de los empresarios dependen de los costos y los precios, algunos de los instrumentos inciden sobre los costos; otros instrumentos lo hacen sobre los precios o sobre las utilidades directamente.

Son instrumentos que inciden mayormente sobre los costos:

- el crédito dirigido, al permitir cambiar el tamaño de la firma y obtener economías de escala.

- los subsidios que rebajan el costo de los insumos

- la inversión en infraestructura que permiten economías externas de escala (transporte, comunicaciones, educación) y por lo tanto reducen los costos para la firma.

- la asistencia técnica, al permitir combinar más eficientemente los recursos disponibles, o introducir nuevas tecnologías.

Sobre los precios influyen preferentemente estos instrumentos:

- Los aranceles que encarecen los productos importados y permiten al productor nacional competir con éxito con el productor extranjero

- las licencias de importación, para restringir las cantidades de bienes que proceden del exterior

- el control de precios

- los impuestos de ventas: su reducción permite rebajar los precios

- los precios garantizados que aseguran niveles conocidos de antemano al productor

Sobre las utilidades influyen indirectamente todos los instrumentos señalados y directamente una reducción en el impuesto sobre exceso de utilidades.

En economías socialistas el grueso de la producción se obtiene de empresas del estado. Las cantidades a producir se determinan según los niveles de consumo y ahorro que se establezcan en los planes centrales.

Recombinación de los recursos productivos:

Se pueden recombinar los recursos productivos induciendo cambios en los costos de los factores, dada la tendencia del productor a usar mayores cantidades del recurso más barato. En este sentido son aplicables todos los instrumentos ya descritos que afectan el costo de los factores de producción (crédito, subsidios, inversión, asistencia técnica).

La complementación de los factores ocurre cuando se juntan recursos que no están plenamente utilizados. Pueden juntarse, por ejemplo, tierra utilizada a bajos niveles de deficiencia y mano de obra desempleada.

2. Objetivo sobre incremento y distribución del ingreso:

El incremento del ingreso total está dado por el aumento de la oferta.

Para modificar su distribución se usan los siguientes medios:

- modificación de la posesión de los recursos productivos

- modificación del destino (usufructo) del producto obtenido.

La importancia que se da cada medio depende en buen grado del sistema político que rige en el país.

La modificación de la posesión de los recursos asegura posibilidades de ingreso permanente y creciente; transfiere al futuro el pago (si este existe) de los recursos distribuídos; tiende a crear menores relaciones de dependencia con agencias gubernamentales encargadas de la distribución del ingreso; modifica la estructura del poder al ampliar la importancia relativa de quienes reciben renta, intereses y ganancias por la administración.

La modificación del destino (usufructo) del producto obtenido asegura comunmente niveles mínimos de subsistencia y por ello no permite el ahorro y el aumento progresivo del ingreso; obligan al estado a dedicar recursos disponibles a corto plazo para atender las necesidades de los destinatarios de la distribución; tiende a crear relaciones de dependencia con agencias gubernamentales y no modifica necesariamente la estructura del poder.

Para efectuar cambios en la posesión de los recursos productivos se usan los siguientes instrumentos:

- la confiscación (de tierras, fábricas, casas) y/o

- la expropiación con pago total o parcial

- la distribución de lo confiscado o expropiado

Los instrumentos principales para modificar el usufructo del ingreso son:

- la tributación progresiva seguida de cambios en la estructura del gasto público (en educación, salud, transferencias directas), que favorezcan a las clases de menores ingresos

- el control de precios de artículos de consumo popular

- la fijación de salarios mínimos

3. Objetivo sobre participación activa y receptiva:

La participación activa y receptiva de las clases de bajos ingresos se consigue preferentemente al variar la distribución del ingreso, promover las organizaciones de base y modificar las prioridades de la inversión pública.

Al variar la distribución del ingreso varía la estructura de poder. Esta nueva estructura se ve reforzada por organismos de base que entran a competir en la toma de decisiones sobre el desarrollo, entre ellas la asignación de inversiones.

La distribución del ingreso se afecta (1) modificando la posesión de los recursos y (2) modificando el destino del producto. La promoción de organizaciones de base incluye (1) incentivos legales y (2) apoyo administrativo del estado. La modificación de las prioridades de la inversión pública se consigue mediante decisión política, apoyada en una nueva estructura de poder.

La reforma agraria en los planes de desarrollo

1. La reforma agraria como instrumento

La reforma agraria es un instrumento para modificar la posesión de los recursos productivos y por lo tanto para cambiar la distribución del ingreso.

Es también un instrumento para recombinar los recursos productivos al promover la complementación de los factores de producción.

La reforma agraria al cambiar la distribución del ingreso permite el surgimiento o la ampliación de una clase campesina en mejores condiciones de participar en las decisiones sobre el desarrollo y por consiguiente en la asignación de los servicios e inversiones del estado.

2. La reforma agraria en los planes de inversión

Como es sabido, la reforma agraria implica cambios en:

- la estructura de tenencia
- la estructura de producción
- la estructura de servicios

Estos cambios deben reflejarse en el plan de inversiones de la nación e idealmente deben afectar los presupuestos de varios organismos.

Así, las inversiones para implementar los cambios de tenencia (adquisición de tierras mayormente) deben constituir el grueso del presupuesto de los organismos de reforma agraria.

Al tiempo, deben programarse inversiones de otros organismos que permitan cambiar la estructura de producción (o sea la capacidad interna de la finca de incrementar la oferta agrícola). Esto implica que en organismos que se encargan de ejecutar obras de riego y drenaje o vias de comunicación, deben aparecer partidas (inversiones) para ser aplicadas en las áreas donde se ha modificado la estructura de tenencia.

También deben programarse inversiones por parte de los servicios del estado (crédito, divulgación, asistencia técnica, comercialización, vivienda, educación, salud), localizados en las áreas donde se ha modificado la tenencia de la tierra y teniendo como beneficiarios a quienes han recibido tierras. Esta reorientación de los servicios del estado hacia los sujetos de la reforma agraria, constituye un soporte adicional a la política de redistribución de ingreso iniciada con el cambio de tenencia de la tierra.

La legislación venezolana sobre reforma agraria prevee al nivel nacional la integración de los presupuestos de inversión de los organismos más importantes que tienen responsabilidades en la ejecución de la reforma agraria. Al nivel regional, en algunos sistemas de riego se han creado Comités Coordinadores integrados por un Coordinador General, un funcionario del Ministerio de Agricultura y Cría, uno del Ministerio de Obras Públicas, uno del Instituto Agrario Nacional, uno del Banco Agrícola y Pecuario y un representante de la Federación Campesina. Estos comités elaboran un programa anual detallado (en base al Plan de Desarrollo Integral del sistema respectivo), en el cual se señalan las partidas que deben establecerse en los presupuestos de cada organismo para atender a las inversiones requeridas.

ANEXO: Resumen de objetivos, medios e instrumentos

Objetivos del desarrollo	Medios	Instrumentos prioritarios	Instrumentos agrarios y prioritarios
1. Incrementar la oferta de bienes y servicios y variar de composición	a. Aumentar los recursos productivos b. Recombinar los recursos productivos	a. Incrementar el ahorro y el crédito externo; incorporar nuevas áreas a la producción; mejorar la calidad de la mano de obra; promover la integración regional; otorgar incentivos a la administración. b. (1) Cambiar los costos de los factores (2) promover la complementación de los factores	a. Colonización; crédito agrícola; extensión, b. subsidios; reforma agraria
2. Incrementar la demanda efectiva (o ingresos) de la población y variar la distribución del ingreso	a. Modificar la posesión de los recursos b. Modificar el destino (usufructo) del producto	a. (1) confiscación (2) expropiación de los recursos b. (1) tributación progresiva seguida de cambios en el gasto público (2) control de precios de artículos de consumo popular (3) fijación de salarios mínimos	a. Reforma agraria b. Tributación; crédito para vivienda, educación; precio de sustentación; salarios mínimos

ANEXO: Resumen de objetivos, medios e instrumentos (Continuación)

	Objetivos del desarrollo	Medios	Instrumentos prioritarios	Instrumentos agrarios y prioritarios
3.	Aumentar la participación contributiva y receptiva de las clases marginadas	a. Variar la distribución del ingreso	a. (1) modificar la posesión de los recursos (2) modificar el destino del producto	a. Reforma agraria; política fiscal en favor del sector agrícola
		b. Promover las organizaciones de base	b. (1) incentivos legales (2) apoyo administrativo	b. Formación de la organización campesina
		c. Modificar las prioridades de la inversión pública	c. (1) decisión política	

ANALISIS DE SISTEMAS DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA EN AMERICA LATINA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

IICA-CIRA

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA REFORMA AGRARIA

Dr. David Alaluf

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA

Bogotá, Colombia 1971

I N D I C E

2. Tecnológicas

2.1. Baja productividad de la mano de obra

2.2. Esquema de alternativos técnicos

3. Demográficas

3.1. Elevado crecimiento demográfico

3.2. Población joven

3.3. Concentración espacial

3.4. Deficiente formación educacional y técnica de la población.

4. Políticas y sociales

I.5 Mecanismos de ajuste entre la presiones por desarrollo económico y la estructura política y social de Chile.

5.1. Presión inflacionaria estructural

5.2. Desequilibrio en la Balanza de Pagos, y

5.3. Ocupación disfrazada o desocupación real

I.6 Posibilidad del sector industrial en el proceso de desarrollo económico

6.1. Características del sector industrial

6.2. Limitaciones que presenta el desarrollo industrial como sector estratégico del desarrollo económico

a) Superación de la etapa de substitución fácil

b) Problemas de Balanza de Pagos

c) Estrechez del mercado interno

d) Problema de la desocupación

e) Crisis agraria

I.7 Algunos mecanismos básicos para la promoción del desarrollo agrícola

II. Desarrollo Agrícola

II.1 Funciones del sector agrícola en un proceso de desarrollo económico

II.2 Forma en que ha respondido en sus funciones

2.1. No ha provisto los alimentos, materias primas, ni divisas.

2.2. No ha contribuído a la inversión de su sector ni a otros sectores de la economía.

2.3. No ha ofrecido un mercado creciente para los productos de otros sectores.

2.4. No ha aumentado el nivel de vida de la población agrícola.

II.3 Factores que explican el mal funcionamiento de la agricultura.

3.1. Inadecuada estructura agraria.

3.2. Capitalización

3.3. Comercialización

3.4. Políticas agrarias

a) Políticas de precios

b) Política crediticia

c) Política de subsidios

3.5. Estructura social

3.6. Organización campesina

a) Sindicatos

b) Cooperativas

II.4 Cambios fundamentales que deben plantearse en el sector agrícola para acelerar su desarrollo.

III. Reforma Agraria

1. Concepto de reforma agraria

2. Condiciones que hacen necesaria la reforma agraria.

3. Posibilidad de éxito de algunas políticas alternativas en reemplazo de la reforma agraria.

4. Objetivos de la reforma agraria.

5. Análisis de los sistemas de planificación de la reforma agraria.

I. DESARROLLO ECONOMICO

I.1 Concepto

En este estudio se acepta la hipótesis de que la problemática del subdesarrollo económico consiste de un conjunto complejo e interrelacionado de fenómenos que se traducen y expresan en desigualdades flagrantes de riqueza y de pobreza, en estancamiento, en retraso respecto de otros países, en potencialidades productivas desaprovechadas en dependencia económica, cultural, política y tecnológica. (1;2)

El lenguaje corriente utiliza diversos términos como sinónimos para caracterizar a países en que existe este problema. Se les llama países poco desarrollados, en vías de desarrollo, países pobres, países no industrializados, de producción primaria, países atrasados y dependientes, etc.

Estos conceptos tienen connotaciones distintas y señalan en forma particular alguna de las facetas descritas en la problemática del subdesarrollo, como principal elemento de referencia. Quienes hablan de "países pobres", por ejemplo, consideran por subdesarrollo un concepto dende prevalecen los aspectos relativos a la distribución del ingreso, tanto entre países ricos y pobres como entre ricos y pobres dentro de cada país. Los que prefieren la expresión países en "vias de desarrollo" acentúan más bien las posibilidades de aprovechamiento del potencial productivo de una sociedad, etc. (1;22).

Teniendo en cuenta lo anterior no se puede estar en desacuerdo con la afirmación de que un país subdesarrollado es como una jirafa: resulta difícil describirlo, pero uno siempre la reconoce cuando lo vé. (2;2)

También es importante distinguir claramente conceptos que a menudo son usados como sinónimos en la discusión económica, como lo son desarrollo y crecimiento. Crecimiento económico significa básicamente mayor producción y puede implicar un incremento en la eficiencia en el uso de los factores.

La explotación de un importante yacimiento o el mejoramiento de los precios que se pagan en los mercados internacionales por una materia prima, puede hacer crecer la economía de un país, pero no desarrollarla. Desarrollo económico va más allá, comprendiendo asimismo cambios técnicos e institucionales y una distribución más equitativa de los resultados económicos entre los distintos grupos sociales.

Kindleberger (3.19) hace una analogía de estos dos conceptos al ser humano. "Forzar el crecimiento supone actuar sobre la estatura o el peso; mientras que acentuar el desarrollo implica atender a cambios en la capacidad funcional - en la coordinación física, por ejemplo o en la capacidad de asimilación intelectual".

Con una analogía puede ilustrarse la afirmación de Kindleberger. Imaginémonos que altura = ingreso por habitante y que peso = número de habitantes de un país. Un país estará creciendo cuando a su población (pesos constante) le aumente su ingreso real o real o alternativamente, cuando el ingreso por habitante (altura) se mantenga, pero la población del país esté creciendo. Mientras que el desarrollo económico implica cambios en las instituciones sociales y políticas.

I.2. Forma de Medición del Desarrollo Económico.

I.2.1.

a) Renta Nacional. Una "Primera Aproximación"

El nivel de desarrollo económico de un país se mide usualmente a través del nivel de la Renta Nacional. Sin embargo, el concepto de Renta Nacional es más apropiado como índice del creciminte económico de un país, que de su desarrollo. En el capítulo anterior se discutió la diferencia entre estos dos conceptos y se destacó la complejidad del concepto de desarrollo económico, que envuelve además cambios funcionales como estructurales. Sin embargo, al faltar medios eficaces para medir estos cambios, las etapas del desarrollo son estimadas a través de los niveles de ingreso y el ritmo de desarrollo por medio del ritmo de crecimiento del ingreso. (3; 20-21).

Algunos autores (4; 5) consideran este índice del desarrollo como una "primera aproximación" y consideran que para tener una apreciación más cabal y completa es necesario mirar otros aspectos tales como la distribución del ingreso entre los distintos grupos, cambios en la estructura de producción, etc.

La Renta Nacional se puede considerar desde dos puntos de vista distintos, que por ser esencialmente dos aspectos de la misma cosa, tienen que resultar equivalentes. Ellos son: el Ingreso Nacional y el Producto Nacional.

Ingreso Nacional es la suma total de los ingresos ganados (sueldos y salarios, arriendos, intereses y utilidades) por los poseedores de los diversos factores de producción residentes en el país, en un período de un año.

Producto Nacional es el valor de los bienes y servicios producidos que son de dominio de las personas e instituciones residentes en el país en un período de un año.

Estos dos conceptos (ingreso y producto) están desvinculados del número de personas que se necesitan para producirlos y se diría que un país crece si su ingreso (o producto) crece aún cuando la población se expanda al mismo ritmo. Como estamos interesados en el desarrollo en función del bienestar humano un mejor índice es el ingreso (o producto) por persona (o per cápita).

b) Ingreso por persona. Un concepto más "preciso".

El ingreso per cápita es el promedio que se obtiene al dividir el ingreso nacional por la población total. Si el volumen de bienes y servicios de que disponen los habitantes crece a una tasa mayor que la población, habrá un crecimiento del ingreso per cápita en el caso contrario habrá una disminución del ingreso per cápita.

El concepto ingreso por persona es más precisa que el de Renta Nacional. Un país como India puede -

Incluso tener una renta mayor que la de Chile, pero eso no quiere decir necesariamente que su "grado de desarrollo" sea mayor que el de Chile.

CUADRO No. 1

Ingreso Nacional de Chile

AÑO	Total en Miles de escudos de 1965 1/	Variación Anual %	Per cápita en escudos de 1965	Variación Anual
1960	10.179	12.7	1.325	-
1961	11.471	12.7	1.456	9.9
1962	12.096	5.4	1.497	2.8
1963	12.659	4.7	1.528	2.1
1964	13.421	6.0	1.580	3.4
1965	14.118	5.2	1.621	2.6
1966	15.572	10.3	1.747	7.8
1967	15.423	-1.0	1.691	-3.2
1968	15.878	3.0	1.701	0.6

1/ 3 Escudos de 1965 equivalen aproximadamente a un dólar.

Fuente: (5; 52). Cuentas Nacionales 1960-1968.Cuadro #16

El aumento en el ingreso per cápita en el año de 1968 con respecto al 67 no implica propiamente una elevación del ingreso per cápita, sino una recuperación del mismo en relación con niveles ya alcanzados, (ver 66).

1/ El concepto de ingreso que usan es el de Ingreso Geográfico Neto, que es la suma de los ingresos obtenidos de la producción realizada en el país. Su equivalencia con el Ingreso Nacional-Ingreso Geográfico + Ingresos recibidos del extranjero - ingresos enviados al extranjero.

De acuerdo al Informe CIDA (6; 17) la economía chilena ha experimentado un coeficiente anual de aumento en el Ingreso (1) de 3,4% y un promedio anual de aumento en el ingreso per cápita de 0,8%, en los años 1950-1963. Para la década anterior (1940-1949) estas cifras fueron 3,3% y 1,5% respectivamente.

El uso del ingreso por persona como indicador del desarrollo tiene ciertas limitaciones como se verá más adelante, pero constituye un reflejo bastante bueno del nivel de desarrollo (y bienestar) tanto de un país en diferentes períodos de tiempo como para hacer comparaciones en tres países en un momento determinado. El nivel de ingreso per cápita tiene una alta relación con ciertos indicadores claves del nivel de vida.

Algunos indicadores claves del nivel de vida (1953)

Z O N A	Ingreso per cápita (US)	a	b	c
América del Norte	1.810	12.7	28.5	32.7
Europa Nor-Occidental	680	17.5	36.6	10.0
Unión Soviética	500	43.0	48.0	-
Europa Sudoriental	290	47.3	70.9	-
América Latina	260	51.3	92.5	2.7
Lejano Oriente	110	65.4	108.7	0.3
Asia Sudoriental	64	72.3	116.3	0.2

(2; 25) Fuente J. L. Zimmerman, Países Pobres, Países ricos 1966.

a = % de la población económicamente activa empleada en el sector primario.

b = Tasa de mortalidad infantil: número de muertos en el primer año de vida por 1000 nacimientos vivos.

c = Consumo de periódicos en Kgs. per cápita.

I.2.2. Limitaciones

El uso del ingreso per cápita como pauta del nivel de desarrollo económico presenta algunas limitaciones.

a) Existen problemas primeramente en relación al cálculo del ingreso.

i) Dificultades causadas por la inflación.

La medición de la producción y los ingresos se expresa básicamente en valores; pero los cambios en el valor de la producción incluyen tanto cambios en el volumen como en los precios de ésta. Si se dice que la producción ha aumentado 45 veces en 16 años, no significa que la producción física realmente haya aumentado en tal proporción, sino que la producción se ha medido en términos de pesos y que la mayor parte de este cambio se debe al aumento de precios de los productos.

Luego nuestra primera tarea será elimiar influencias de los cambios de precios de manera que las cifras muestren cambios reales en la economía - reales en el sentido de cambios físicos en la producción y los ingresos. (2)

En el cuadro No. 1 por ejemplo, se ha tomado como año base el año 1965 y se han reducido todas las cifras para otros años a cifras equivalentes a precios de 1965.

Sin embargo, la inflación no provoca alteraciones uniformes de todos los precios, sino que modifica el sistema de precios (relación entre los precios de cada uno de los bienes de la economía). Dado que existe una enorme variedad de bienes y servicios producidos anualmente se hace casi imposible eliminar exactamente la influencia de las variaciones de predios para obtener cifras de ingreso y producto en términos reales que sean exactos (8; 118)

ii) Servicios que no pasan por el mercado

Las cifras de Ingreso y Producto no se refieren a toda la producción de bienes y servicios económicos, sino únicamente a la de aquélla producción que generalmente se obtiene mediante un pago. No incluyen, por lo tanto, por ejemplo, los servicios no remunerados expresamente de las dueñas de casa y los servicios que los individuos se prestan a sí mismos o a sus familias y amistades, como los de la afeitada y del concierto de música hogareña; pero si toman en cuenta los servicios similares de los empledos domésticos, del barbero, y de los concertistas que actúan en un teatro. En general, las cifras del Ingreso o Producto no contienen la producción de la economía familiar o doméstica (8; 118)

Dependiendo de la importancia de la economía doméstica existirá una subestimación del Ingreso Nacional de mayor o menor magnitud.

b) Representatividad del Ingreso per cápita en términos de bienestar.

El Ingreso per cápita no es un representante fiel del nivel de la comunidad, pues es un promedio que como tal, no muestra las diferencias, profundas a veces, entre los ingresos percibidos por los diferentes grupos sociales o por las diferentes funciones económicas. Fenómenos como la estratificación y movilidad social, distribución y concentración de la riqueza no quedan reflejados de manera alguna en los cálculos del ingreso. (9; 189)

Existen bastantes casos de países que poseen un alto ingreso per cápita, pero en que la mayoría de la población no participa de esos altos ingresos. Un caso típico es Kuwait que con sus grandes riquezas petrolíferas alcanza un nivel de ingreso per cápita bastante elevado, sin embargo, este no constituye un buen indicador de su bienestar social dado que los altos ingresos son compartidos sólo por una proporción pequeña de la población.

La comparación de estas cifras a nivel internacional presenta múltiples problemas:

1) Para hacer estas comparaciones no se dispone de ningún método aceptado por todos. Usualmente lo que se hace es convertir las cifras de Ingreso Nacional, calculadas en la moneda de los respectivos países a una unidad monetaria común, generalmente el dólar de los EE.UU. mediante una tasa de cambio. (8; 123)

   Aquí se presenta entonces el problema de seleccionar la tasa de carbio especialmente en aquéllos países donde no existe una completa convertibilidad. Convencionalmente suele adoptarse un tipo único de cambio, legal o libre, o un promedio de los cambios múltiples existentes.

2) Por otra parte, las diferencias existentes en la producción, consumo, sistema de precios y aranceles aduaneros hacen que con suma de dinero que son equivalentes, según la tasa común o legal de cambio, no se puedan adquirir bienes y servicios iguales en cantidad, calidad, naturaleza o importancia en las diversas localidades de los distintos países. Por ejemplo, 100 dólares norteamericanos equivalen aproximadamente a 1.600 escudos, pero con estas sumas no se puede adquirir lo mismo en Nueva York, Miami, Santiago y Antofagasta y, las diferencias en lo adquirido tienen distinta importancia para los diversos habitantes de estas ciudades. (8; 124)

Por esta razón se trata de usar tasas de cambio que sean más indicativas de las relaciones de precios entre los dos países. A veces, suele usarse un tipo de cambio calculado Comparando las rentas necesarias para obtener en una ciudad principal de los países considerados, determinado standard de vida muy común en uno de éllos. (8; 124)

Evidentemente este método adolece de nuevos defectos, pero dejaremos hasta aquí su discusión.

Lo importante es darse cuenta lo difícil que resulta la elección de una tasa de cambio para convertir cifras de ingreso de manera que el resultado sea significativo y permita que la comparación de los datos sea adecuada.

3) Se señaló con anterioridad la importancia de la economía familar, ésta es de distinta importancia relativa en diferentes países y por tanto su exclusión limita la validez de las estimaciones de ingreso y Producto como representantes del volumen total de bienes y servicios disponibles y hace difícil la interpretación de las diferencias existentes en la variación de las cifras de ingreso y producto de distintos países.

De lo anterior se desprende que, al observar comparaciones de ingreso per cápita entre países, debe tenerse presente las serias exageraciones y distorsiones de que éstos cálculos están afectos.

I.2.3. Comparaciones Internacionales

El ingreso per cápita, a pesar de los defectos de que adolece, es el mejor índice cuantitativo de que se dispone para hacer comparaciones respecto a los niveles relativos de desarrollo de los distintos países. El Cuadro 2 muestra una clasificación hecha por Ragnar Nurske de naciones desarrolladas, subdesarrolladas y semidesarrolladas usando como indicador diferencias en el ingreso per cápita. (4;5)

CUADRO No. 2

	% de población mundial	% Ingreso mundial	Ingreso pero persona
A Naciones desarrolladas	18	67	US 915
B Naciones Semidesarrolladas	15	18	US 310
C Naciones subdesarrolladas	67	15	US 54

Fuente: Panorama Económico No. 218, Enero, 1961. (8)

El cuadro No. 2 permite apreciar la desigual distribución del ingreso mundial. Por una parte menos de un quinto de población obtiene más de la mitad de los ingresos totales mientras dos tercios de la población obtienen menos de un sexto del total.

El Cuadro No. 3 muestra el ingreso per cápita en distintos países del mundo y también una comparación entre el año 1949-1961. Chile ocupa una posición intermedia (con 377 dólares per cápita). Este es aproximadamente 10 veces más alto que el último de la lista y seis veces menor que el primero (Estados Unidos).

CUADRO No. 3

Renta media en países seleccionados 1949-1961 *

Países	1949	1961
Estados Unidos	1.453	2.308
Suiza	849	1.463
Canadá	870	1.459
Suecia	780	1.445
Nueva Zelandia	856	1.313
Australia	679	1.237
Luxemburgo	553	1.153
Reino Unido	773	1.149
Dinamarca	689	1.148
Alemania Occidental	320	1.072
Noruega	587	1.036
Bélgica	582	1.035
Francia	482	1.034
Islandia	476	925
Finlandia	348	889
Holanda	502	864
Unión Soviética	308	800
Austria	216	736
Puerto Rico	-	685
Venezuela	322	671
Israel	389	627
Irlanda	420	570
Italia	235	561
Trinidad y Tobago	-	503
Japón	100	402
Africa del Sur	264	396
Malta	-	391
Argentina	346	378
Chile	188	377
Jamaica	-	373
Panamá	183	367
Grecia	128	364
Chipre	-	359
Costa Rica	125	291
México	121	279
España	-	271
Portugal	250	251
Barbados	-	245
Yugoeslavia	146	223
Colombia	132	222

CUADRO No. 3 - Cont.

Renta media en países seleccionados 1949-1961 *

Guayana Inglesa	-	218
Siria	100	218
Argelia	-	218
Malasia	-	215
República Dominicana	75	205
Mauritania	-	203
Filipinas	44	200
Honduras	83	182
Turquía	125	180
Ghana	-	179
Salvador	92	176
Rhodesia y Nyasalandia	-	156
Guatemala	77	151
Perú	100	145
Ecuador	40	143
Túnez	-	141
Jordania	-	139
Brasil	112	129
Ceilán	67	122
Formosa	-	122
Marruecos	-	120
China	27	117
Paraguay	84	113
Sudán	-	91
Tailandia	36	88
Kenia	-	72
India	57	69
Congo (Leopolville)	-	67
Nigeria	-	66
Uganda	-	57
Pakistán	51	54
Tanganica	-	50
Burma	36	50
Indonesia	25	49

* En dólares USA de poder de compra en los respectivos años.

Fuentes: Para 1949, National and Per Capita Income In Seventy Countries, Naciones Unidas, Nueva York, 1949, pág. 14. Para 1961 las cifras medias per cápita fueron elaboradas a partir de la renta nacional expresada en unidades monetarias nacionales (págs. 154-155), población (págs. 1 - 4) y tipos de cambio (págs. 158-163), Monthly Bulletin of Statistics, Naciones Unidas, Nueva York, mayo 1963.

Cifras tomadas de Kindleberger (3; 28-9)

I.3. Factores de presión por desarrollo económico

Hasta hace 20 ó 30 años atrás existía preocupación por el desarrollo económico sólo desde el punto de vista de los economistas, a pesar que los problemas eran aún más graves que los de hoy en día. Los problemas estaban latentes pero no existía por parte de la población ninguna presión por cambiar esta situación, Ahora, sin embargo, la población ha tomado conciencia de la existencia de los problemas que la aquejan y por tanto surgen presiones por desarrollo económico. Las más importantes son el crecimiento demográfico y su concentración en los centros urbanos y las aspiraciones distributivas de la riqueza.

I.3.1. Crecimiento demográfico

El crecimiento demográfico depende principalmente de dos factores, de las tasas de mortalidad y natalidad. En el caso chileno a través del tiempo, la tasa de mortalidad ha ido experimentando un drástico descenso debido a una serie de factores como control y prevención de enfermedades, eliminación de muertes por "hambruna", mejoramiento de los niveles de vida, etc. La tasa de mortalidad infantil muestra una disminución aún más marcada, aunque nuestra tasa de mortalidad infantil está entre una de las más altas del mundo. (7; 28)

Por otra parte, la tasa de natalidad ha permanecido más o menos constante mostrando un lente descenso. El cuadro No. 4 muestra las tasas de natalidad y mortalidad e incremento anual medio para los años 1920-1960 y proyecciones hechas para los años 1960-1975. Este cuadro muestra que la tasa de mortalidad ha experimentado un descenso de 29,2 por mil en 1930 a 12 por mil en 1965, mientras que el descenso de la tasa de natalidad ha sido de 41,6 por mil en 1930 a 35,7 por mil en 1965. A causa de este dispar crecimiento de ambas tasas ha habido un aumento en el incremento anual medio de 12,5 por mil en 1930 a 23,7 en 1965.

Es importante notar que si bien tomó 40 años duplicar la población (1920-1960), al actual ritmo de crecimiento requeriría tan sólo 30 años. Sin embargo, de acuerdo a nuevos datos (10) se espera un decrecimiento en las tasas de crecimiento de población total en el futuro originados por cambios en la tasa de natalidad.

Uno de los grandes problemas que acarrea el rápido crecimiento de la población es el de la capitalización.

J. Chonchol (11;50) se refiere a este problema en los siguientes términos: "Los demográfos hablan de las inversiones demográficas, es decir, de aquéllas inversiones netas que deben realizar los países exclusivamente para mantener al actual nivel de vida de sus poblaciones sin considerar su mejoramiento".

"Es decir, se trata aquí de las inversiones mínimas que en términos netos hay que realizar por encima de la depreciación de las existentes para que el nivel de vida de la gente no se deteriore.

Si tenemos una tasa de crecimiento poblacional de 3% y la relación producto capital, o sea, la cantidad de recursos que hay que invertir para obtener una unidad de ingreso es dos o tres a uno (lo estimado para Latinoamérica), vemos que exclusivamente

para mantener el nivel de vida actual de la población latinoamericana tendremos que invertir anualmente en términos netos entre el 6 y el 9% del ingreso obtenido. Si pensamos por otro lado que los coeficientes de inversión neta que se están realizando en nuestros países no van más allá del 10 a 15%, podremos ver que si no aumentamos extraordinariamente nuestro esfuerzo de capitalización el crecimiento demográfico nos permitirá mejorar apenas el actual nivel de vida, cosa que nuestros pueblos no estarán dispuestos a aceptar".

Existe entonces una gran necesidad de crecer y desarrollarse para superar esta barrera que presenta el crecimiento acelerado de la población.

CUADRO No. 4

CHILE: Crecimiento de la población, 1920-1960 y proyecciones para 1965-1975

AÑO	Población total (miles)	Tasa Natalidad por mil	Tasa Mortalidad por mil	Incremento anual medio por mil
1920	3.818,3	-	-	-
1930	4.322,2	41,63	29,16	12,47
1940	5.088,9	39,11	22,65	16,46
1950	6.120,2	36,53	17,91	18,62
1960	7.638,1	36,29	13,89	22,40
1965	8.588,1	35,74	12,02	23,72
1970	9.660,3	34,95	11,14	23,81
1975	10.897,4	34,63	10,24	24,39

Fuente: (6;12)

I.3.2. Existe un segundo factor de presión por desarrollo económico: la necesidad de merjorar la distribución del ingreso.

"La población no solamente está creciendo en términos cuantitativos, sino que también quiere crecer en términos cualitativos.

La gente ya no quiere seguir viviendo como lo ha hecho hasta ahora. Quiere comer mejor, vestirse mejor, consumir una mayor cantidad de productos industriales y educarse mejor. "Y esta presión por querer vivir mejor, que se extiendo con intensidad creciente en las grandes masas, es algo que nadie podrá contener". (11;61)

Esta nueva presión, este deseo de cambiar se puede atribuír principalmente a dos factores:

a) El efecto demostración consiste "en la toma de conciencia por los grupos de bajo nivel de ingreso de que hay otros que viven mejor y en el deseo de alcanzar éllos también ese mejor nivel de vida".

"Este efecto de demostración tiende a hacerse cada vez más fuerte porque se ve favorecido por el proceso de urbanización. El constante desplazamiento de gente de los campos a las ciudades incrementa sus efectos, porque es justamente en las ciudades donde los medios de comunicación de masas están más difundidos y llegan a más amplios sectores de la población". (11; 62-3)

b) Factor político. "Existen diversar ideologías, con distinta fuerza relativa y con distinto grado de incidencia, que pretenden ser cada una de éllas la mejor solución, no solamente a los problemas del desarrollo, del crecimiento económico, sino también al problema de la justicia de la distribución equitativa de los ingresos. Y cada una de estas ideologías, ofrecen a los pueblos mejores condiciones de vida, más trabajo, más progreso y mayor bienestar. Este ofreciento generado en la lucha política crea conciencia en los habitantes de que se trata de necesidades reales y urgentes que tienen derecho a satisfacer el más breve plazo. Así pues, el factor político tiende a acelerar el efecto más general del factor demostración". (11;63)

"Este factor político constituye pues un elemento esencial junto con el efecto demostración, en hacer que la presión por redistribuir el ingreso de una manera más igualitaria sea cada vez mayor." (11;65)

A. Pinto (12;177) señala que "una acción redistributiva y social de nuevo perfil, como la que ahora se insinúa, destinada a levantar a los "postergados", difícilmente prosperará, tanto por las resistencias políticas que suscitaría como por la mezquindad del "fondo social" a repartir, a menor que simultáneamente tenga lugar una sustancial expansión del desarrollo económico, esto es, de los bienes y servicios a compartir".

I.3.3. Un tercer elemento de presión lo constituye el desplazamiento urbano rural.*

Como se puede ver en el Cuadro No. 5 ha habido movimientos de población del campo a la ciudad realmente notables. Mientras en 1920 la población urbana constituía el 47% del total y la rural 53% en 1960, la población urbana había aumentado al 65% del total, mientras la rural se reducía a 35% (o sea a la tercera parte), y se espera que esta proporción se reduzca a 26% para el año 1975.

El informe de CIDA (6;13) señala que ha habido un cambio en la edad de los migrantes hacia una migración más temprana. La explicación a este fenómeno parece originarse en considerar la migración como una solución a las tensiones y conflictos socio-económicos del agro, lo que se manifestaría en el hecho que en la actualidad emigra la familia entera en vez de los varones hábiles. Esto se puede observar en el cuadro

* El censo considera áreas rurales a aquéllas localidades que poseen menos de 1.000 habitantes y urbanas a las que sobrepasan dicha cantidad.

No. 6 donde se ve como ha aumentado a través del tiempo los migrantes entre 0-19 años y - disminuído los de entre 20-39.

CUADRO No. 5

CHILE: Cambios en la población urbana y rural, 1920-1960 y proyecciones para 1970-1975

AÑO	Urbana (en miles)	%	Rural (en miles)	%
1920	1.778.1	46,6	2.040,2	53,4
1930	2.136,4	49,4	2.185,8	50,6
1940	2.667,6	52,4	2.421,3	47,6
1950	3.589,8	58,7	2.530,4	41,3
1960	4.987,6	65,3	2.650,5	34,7
1970	6.884,7	71,3	2.775,6	28,7
1975	8.056,0	73,9	2.841,4	26,1

Fuente: (6;12)

CUADRO No. 6

CHILE: Inmigrantes rurales en áreas urbanas, según grupos de edad, 1950-1960 y proyecciones para 1960-1970 y 1965-1975

Grupos de Edades	1950 - 1960 (a)	%	1960-1970 (a)	%	1965-1975 (a)	%
0 - 9	72,7	13,3	119,4	18,9	124,2	18,9
10 -19	146,4	26,7	200,0	31,7	215,5	32,8
20 -29	175,9	32,1	162,9	25,9	170,9	26,0
30 -39	61,9	11,3	51,7	8,2	49,0	7,4
40 -49	37,2	6,8	42,1	6,7	42,8	6,5
50 -59	31,5	5,7	31,0	4,9	30,8	4,7
60 y más	22,4	4,1	23,2	3,7	24,7	3,7
TOTAL	548,0	100,0	630,3	100,0	657,9	100,0

Fuente: Sadie, 1964 + 17

(a) Miles de personas. Tomado de (6; 13)

Estas migraciones producen presiones por desarrollo en dos maneras. Primero, se hace necesaria la formación de capitales para darles trabajo, si no se quiere que pasen a engrosar las filas de la prestación de servicios improductivos o de la ocupación disfrazada. Segundo, trae importantes problemas de urbanización y vivienda que exigen grandes inversiones en capital social (13; III).

I.4 Características del desarrollo económico de Chile.

La caracterización del proceso de desarrollo económico chileno se hará en dos partes. Primero, una caracterización de las distintas etapas de desarrollo porque ha pasado el país y luego una caracterización en función de elmentos económicos, tecnológicos, demográficos, políticos y sociales.

a) Etapas en el proceso de desarrollo económico de Chile.

A partir de la independencia de Chile hasta la fecha es posible distinguir 3 etapas en el proceso de desarrollo:

1) "La que se abre con la consolidación de la República Independiente alrededor de 1830 y se cierra con la Gran Depresión, 1929-33;

2) La que se extiende entre los últimos años y, aproximadamente 1954-55;

3) La que cubre el último decenio y que continúa vigente" [12; 171].

1) Esta primera fase "es la que ha sido denominada de "crecimiento hacia afuera, estimulada por la demanda exterior por productos primarios del país".

"Se caracteriza por una expansión sostenida, aunque irregular del sistema económico. Es diversificada desde el ángulo "sectorial"y desde el "espacial" o "regional". Casi todas las actividades experimentan cambios importantes. A la vez el proceso abarca, en mayor o menor grado las principales regiones, contribuyendo a integrar al país".

"Este cuadro tiende a modificarse con la incorporación del salitre que si bien asegura nuevos incrementos del ingreso nacional, estrecha la base de sustentación del sistema".

"Por otro lado, el crecimiento es fundamentalmente "extensivo", esto es, descansa en la incorporación de nuevos recursos y en la transferencia de fuerza de trabajo a sectores de más altos ingresos, pero no en la asimilación y difusión del progreso técnico. De este modo, a medida que se agotan los recursos más generosos y va completándose la ocupación y uso del área agrícola, se torna más difícil sostener el ritmo de crecimiento salvo en lo que depende de la exportación del nitrato.

Desde el punto de vista social, dos elementos deben subrayarse. Por una parte, la diversificación de la estructura tradicional de clases y ocupaciones.

Por otro lado, a despecho de la concentración del ingreso y las tranferencias al exterior, el crecimiento del producto y las rentas permite el mejoramiento de las condiciones de vida de parte de la población, sobre todo la vinculada al complejo exportador.

De este modo, en alguna medida se acompasan el proceso económico y el social.

Hacia el final del período estos perfiles se modifican sensiblemente, Sea por el estrechamiento de la base económica; sea por la inestabilidad del comercio exterior y la organización política, el hecho es que se manifiesta una creciente disociación entre las variables económicas y las sociales.

Las contradicciones irrumpen en el plano político en los años 20. Y la quiebra del modelo general se consuma con la crisis económica de 1929-1932.

2) Bajo la presión de los acontencimientos exteriores, sus efectos en el plano sociopolítico y, más tarde, las circunstancias creadas por la Segunda Guerra Mundial, se desenvuelve la segunda etapa que distinguimos.

Desde el ángulo económico ella ha sido denominada de "desarrollo hacia adentro". El comercio exterior deja de ser el motor del proceso; los elementos dinámicos del mismo son ahora la producción industrial las actividades anexas o complementarias y los servicios públicos y privados.

A menudo no se aprecia cabalmente la profundidad del viraje que experimentó la economía chilena en esa fase. Algunas cifras bastan para aquilatarlo.

Entre los años de precrisis (1928-29) y 1950, por ejemplo, la capacidad para importar por persona se redujo a menos de la tercera parte (a un 29%). Como es obvio, esa brecha tuvo que ser llenada con producción interna especialmente la sustituidora de importaciones. Y debido a esa contribución, después de mucho bregar, la población chilena alcanzó hacia el final de los años 40 (quinquenio 1945-49) el volumen de bienes y servicios de que había dispuesto antes de la crisis.

Con diversos revestimientos político-sociales, el modelo de "desarrollo hacia adentro" vivió su primera y más expedita fase hasta los años 50, aproximadamente. Desde allí entra en crisis. Es curioso, y vale la pena destacarlo, que al igual que en la fase de "crecimiento hacia afura", su debilitamiento se hizo visible en el plano social y político antes que en el propiamente económico. En efecto, después de una pasajera contracción en 1949 (reflejo de la primera experimentada por la economía de los Estados Unidos en la posguerra), entre 1950 y 1953 se vivió un lapso de dinámica expansión, en parte por la coyuntura externa (la guerra de Corea), en parte por la reanimación industrial que siguió a la "maduración" de inversiones anteriores, especialmente la realizada en la siderurgia de Huachipato.

Sin embargo, esos acontecimientos de nada valieron frente a la deterioración de las condiciones políticos-sociales, que culminaría con la aceleración inflacionaria de 1954-1955.

3) A partir de 1955 se inicia una tercera etapa del desarrollo chileno y que perdura hasta nuestros días.

"En sus términos más simples el asunto puede plantearse así: hacia mediados de los años 50 el proceso de industrialización agotó relativamente las oportunidades de la llamada "sustitución fácil" de importaciones esto es, del tipo de actividades con una reserva visible de mercado interno y sin grandes problemas de escalas de producción tecnológica y densidad de capital. Por otro lado, alrededor de esos mismos años, se completaron los principales proyectos "grandes" de inversión, emprendidos por el sector público (acero y petróleo, principalmente) o realizadas por empresas privadas con apoyo estatal y crédito externo (papel y celulosa). Desde ese entonces no se han registrado "agregaciones" de significación y envergadura, "núcleos de expansión económica", a la estructura productiva nacional, aunque es evidente que se acrecentaron significativamente las inversiones y la infraestructura del sistema y hubo una considerable capitalización y aumentos de productividad en el parque industrial ya existente -sobre todo industria textil y otros rubros de menor peso en el conjunto fabril". 12;178

b) La principal característica del desarrollo económico chileno en las últimas décadas ha sido su lento crecimiento e inestabilidad. Las causas de ésto son muchas y para llegar a comprenderlas en toda su extensión es necesario estudiar no sólo los problemas económicos que nos aquejan sino todo el conjunto de fenómenos políticos, demográficos y sociales que conforman nuestra realidad.

1) <u>Características económicas</u>

1.1 Estancamiento de la agricultura:

El crecimiento de la producción agrícola ha sido sumamente lenta. Desde los años 1936 la agricultura ha crecido a una tasa acumulativa anual de 1.8%. Esta tasa es inferior a la tasa de crecimiento de la población (que actualmente es de 2.4%).

como asímismo es menor que el crecimiento de la demanda interna por dichos productos y por lo demás sectores de la economía (construcción, industria, minería, etc).

Este lento crecimiento de la producción agrícola ha hecho necesario la importación de estos productos para poder satisfacer la demanda interna. De esta manera se han gastado muchas de las escasas divisas que el país posee importando productos agrícolas muchos de los cuales el país es capaz de producir.

Dejaremos la discusión de este punto hasta aquí para volver a ella en detalle en parte II.

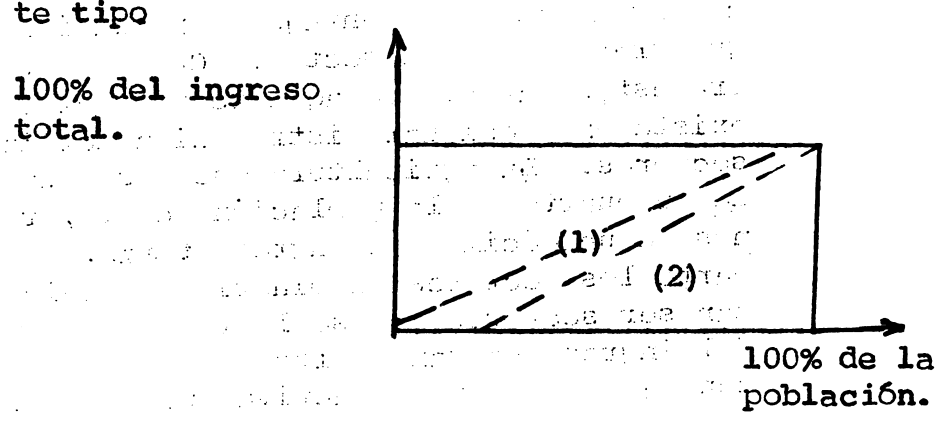
1.2 Desigual distribución del ingreso. Es preciso ver primero que se entiende por desigual distribución del ingreso.

"Hay varias formas de medir la distribución del ingreso en una economía. Un procedimiento consiste en hacer encuesta para determinar que proporción del ingreso generado en la economía corresponde a cada sector o a cada individuo.

Para visualizar la distribución del ingreso resulta útil usar el procedimiento gráfico diseñado por Lorenz. Este gráfico se construye colocando en forma acumulativa el ingreso recibido por un porcentaje de la población comenzando por los niveles de ingresos más bajos. Por ejemplo "si el ingreso de una economía se distribuye en forma totalmente equitativa, es decir, si tenemos una sociedad perfectamente igualitaria , en que cada individuo de esa sociedad recibe lo que le corresponde, o sea

Población	Ingreso
10%	10%
20%	20%
50%	50%

lo que constituye un caso hipotético al representar esto en diagrama, se tendrá una curva de este tipo



si suponemos en cambio:

Población	Ingreso
20%	80%
80%	20%

entonces la curva será la (2). A medida que la distribución del ingreso se hace más equitativa, la curva tiende a desplazarse hasta la diagonal". 14;294-5

En el caso chileno de acuerdo a cifras dadas por Ahumada en 15;75 el ingreso está muy desigualmente distribuído. Las personas con más altos ingresos que constituyen un 5% de la población obtenían en conjunto más de un tercio del ingreso nacional mientras por otra parte, las familias obreras, trabajadores independientes y pequeños propietarios agrícolas que forman el 59% de la población gozaban de apenas un quinto del ingreso nacional. Esto nos daría más o menos el siguiente cuadro:

Población	Ingreso
59%	20%
41%	80%

También podemos obtener similar información viendo el aporte relativo de los distintos sectores de la economía al ingreso geográfico en comparación al porcentaje de población activa que trabaja en ese sector. Cuadro No. 11 registra estos datos. De aquí resulta claro ver que existe una desigual distribución del ingreso por sectores. La agricultura que posee un poco más de un cuarto de la población activa, recibe menos de un décimo del ingreso total. Por otra parte los sectores de minería y servicios resultan ser sectores que se llevan una proporción del ingreso bastante alto en comparación al porcentaje de población activa que poseen.

CUADRO No 11

Aporte relativo de los sectores de la economía al ingreso geográfico en Chile

	Ingreso geográfico 1960 (en %)	Población activa 1960 (en %)
Agricultura	9.4	26.4
Minería	6.0	3.7
Industria	17.2	18.2
Construcción	3.8	4.3
Servicios públicos	8.7	
Otros servicios	54.9	47.4
T o t a l	100.0	100.0

Fuente: "La reforma agraria chilena". Dr. David Alaluf 16;11

Esta desigual distribución del ingreso representa un escollo al desarrollo económico del país por varias razones.

1) "Los que son extremadamente pobres no pueden educar a sus hijos y evitar de ese modo que un ser que nació en hogar obrero tenga que continuar siendo obrero, aunque tenga condiciones de inteligencia que le podrían ser más útil a si mismo y a la sociedad en otras actividades más respetadas y mejor remuneradas".

2) "La sustitución de métodos manuales de trabajo por métodos mecánicos es sólo posible si el segundo de los métodos resulta más barato al empresario. Si los salarios y jornales son tan bajos, no convendrá hacer esa sustitución, pero si ésta no tiene lugar, es muy difícil conseguir que aumente la productividad de los trabajadores".

3) "La gente con escasos ingresos gasta alrededor de un 75% de su ingreso en comprar alimentos y vestuario. Esto implica que una gran masa del país (alrededor de 55%) "no es mercado para una gran cantidad de productos industriales, en cuya producción es posible pagar más altos salarios". "La estrechez del mercado, derivada de la mala distribución del ingreso estimula la monopolización industrial; y la monopolización industrial agudiza el problema de la mala distribución del ingreso".

4) "Por otra parte, la mala distribución hace imposible elevar los precios agrícolas a niveles que estimulan el desarrollo de la agricultura". 15;75-7

1.3 Dependencia externa

0. Sunkel 17;253-5 distingue tres largas características en una estructura económica dependiente:

1. "Se conserva todavía en parte importante una estructura agraria tradicional que ha limitado seriamente la modernización y tecnificación de la actividad productiva rural:

Entre los afectos negativos más evidentes de este hecho se destacaron: la incapacidad de la actividad productiva agrícola para obtener la demanda de la industria por materias primas y la incapacidad para abastecer la demanda de alimentos que la población (creciente) efectua. Estos dos fenómenos agudizan el problema de balanza de pago, ya que las demandas insatisfechas se vuelcan en demanda por importaciones.

2. "Una estructura especializada de monoexportación o concentración de las importaciones en muy pocos productos.

La economía chilena es altamente dependiente del exterior debido a la cuantía y tipo de exportaciones. Las exportaciones totales constituyen alrededor de 13% del Producto Nacional y están compuestas principalmente de materias primas minerales. Las exportaciones se encuentran concentradas en unos pocos rubros, de los cuales alrededor de 80% corresponde a cobre, hierro, salitre y yodo y de este 80% el 80% corresponde a cobre. Las exportaciones de cobre corresponden pues aproximadamente al 64% de las exportaciones totales.

La exportación de productos agropecuarios ha carecido del dinamismo necesario para lograr diversificar en alguna medida las exportaciones y la exportación de productos manufactureros se hace difícil debido a la competencia de países más desarrollados 13;97

Cuadro No 12 demuestra los distintos productos de exportación y su porcentaje del total para 1963.

CUADRO No 12

CHILE: Exportaciones de los principales productos 1963

Cobre	64.3
Salitre y yodo	6.1
Hierro	10.6
Lana	1.5
Frejoles	0.5
Lentejas	0.5
Manufacturas de cobre	0.4
Celulosa y papel	1.1
Harina de pescado	1.7
Maderas bruto	0.2
Otros	13.1
T O T A L	100.0

Fuente: 22;237

La estructura de las importaciones -compuestas prácticamente de un solo producto- hace altamente dependiente la suerte de nuestro comercio exterior a los precios del cobre en los mercados internacionales. Por otra parte, esta falta de diversificación de las exportaciones nos hace depender de la necesidad por cobre que tengan otros países.

Nuestra historia registra las trágicas consecuencias para la economía chilena del colapso salitrero. El salitre -principal producto de exportación- encontró la competencia del salitre sintético y perdió la importancia que tenía anteriormente.

También es preciso señalar que una gran parte de los ingresos fiscales provienen de impuestos a las exportaciones de cobre. Variaciones en estos producen cambios en las entradas fiscales lo que se traduce en una serie de presiones que se transmiten a toda la economía.

Todo esto señala la necesidad de diversificar nuestros productos de exportación para hacer nuestra economía menos vulnerable a las variaciones en los mercados externos.

3. La etapa de industrialización no ha reducido la dependencia externa. La política de industrialización en el desarrollo del proceso de institución de importaciones, O. Sunkel la describe así: "Ante situaciones de pésima de divisar se limitó la importación de los bienes de consumo. Pero como no se limitó la demanda interna por esos bienes ni se impidió la importación de las máquinas y materiales necesarios para producirlos, se crearon las condiciones para empezar a producirlos dentro del país. La protección favoreció a la empresa nacional, pero las tradicionales vinculaciones externas, en una especie de salto mortal, superaron la tarifa proteccionista y la política de prohibición de importaciones, y lejos de desaparecer, se acentuaron. Los bienes que antes se importaban pasaron, en efecto, a producirse en alguna medida internamente. Pero para ello no solo es necesario importar los equipos y máquinas correspondientes y además parte considerable de los elementos que entran en su elaboración, sino además incurrir en cartas financieras externas que han llegado a constituir en varios países una carga abrumadora. Esto se debe no solo a que buena parte de esa industria interna es de propiedad extranjera (subsidiarios de grandes empresas multi-nacionales) y a que hay muchos productos cuya elaboración se lleva a cabo bajo licencia o contratos de asistencia técnica externa por los cuales se pega diversas formas de remuneración, sino también al hecho de que para acelerar la propia industrialización y las inversiones de infraestructura se recurrió en forma importante al financiamiento público y privado externo. En atención a estas características, el proceso de sustitución de importaciones ha venido a redundar, por una parte, en una gran vulnerabilidad de nuesra balanza de pagar y, por la otra, en compromisos financieros externos que en algunos países de la América Latina representan una proporción considerable de la disponibilidad de divisas".

1.4 Baja tasa de acumulación de capital

Uno de los rasgos más decisivos que define al sistema económico nacional y la raíz de muchos de los problemas que se nos viene presentando ha sido y es su incapacidad para construir un mecanismo de acumulación de capitales autoexpansivo 18;376 . Esto es necesario dado que la inversión es la clave de la productividad y ésta, la clave del desarrollo económico 7 .

"En el modelo clásico de desarrollo capitalista, en el "laissez faire", el funcionamiento óptimo del mecanismo de acumulación se daba por sentado una vez cumplidas algunas condiciones económicas y sociales. Estas condiciones nunca llegaron a consolidarse en Chile y por lo tanto se vió la necesidad de atraer capital extranjero que vendría a substituir ausencia de un impulso creativo interno. Pero las inversiones de capital foráneo fueron casi exclusivamente a las actividades extractivas de la minería con escaso afecto multiplicador sobre la expansión industrial interna.

Las ganancias iban generalmente a manos de inversionistas de ultramar con escasa reinversión. Lo que quedaba en el país servía para financiar gastos corrientes del estado y para importar bienes de consumo y materias primas". 18;376

Con respecto a las fuentes internas hubo distintas razones para su falta de dinamismo:

a) En la agricultura, la gran desigualdad de ingresos imperante pudo dar base para la reinversión de ganancias en esa u otras ramas productivas. Pero los hábitos de la mayor parte de los grandes propietarios canalizaron los excedentes hacia los consumos suntuarios e inversiones residenciales de remota productividad. 18;376.

Respecto a este problema el economista inglés N. Kaldor ha dicho 19;184.

"Si elegimos los Estados Unidos o el Reino Unido como punto de comparación, resulta evidente que la proporción de las utilidades en el Ingreso Nacional chileno es relativamente alta. Este hecho suele indicar un alto coeficiente de ahorro e inversión en relación con el ingreso nacional, ya que en todo el mundo la reinversión de las utilidades constituye la principal fuente de financiamiento de la inversión. Sin embargo, no ocurre así en Chile. La proporción que representa la inversión en el ingreso nacional bruto, medita por cualquier otro criterio, ha seguido decididamente baja, a la vez que la proporción del consumo personal ha sido extraordinariamente elevada".

El Cuadro No 12 A ilustra la ultima parte de esta afirmación. Como se puede apreciar el consumo privado y público alcanza alrededor de un 90% mientras la inversión bruta está entre el 10 y el 12 por ciento.

La causa de ésto la encuentra Kaldor en la baja propensión al ahorro. De acuerdo a un estudio en esta materia estimó que si los grupos con ingresos altos del país tuviesen los hábitos de consumo de los grupos de similares ingresos altos de EE.UU. o de Inglaterra, los ahorros nacionales podrían soportar un nivel de inversión doble del existente, y todo sin ayuda alguna del extranjero.

CUADRO No 12-A

CHILE: Estructura del Gasto Nacional Bruto (En por cientos del total del producto Interno Bruto)

	1940-42 (A)	1946-48 (A)	1952-54 (A)	1958-60 (B)	1961-63 (B)
Producto Interno Bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumo Público	8.6	9.8	12.1	10.1	10.4
Consumo Privado	79.8	75.4	79.1	80.7	78.5
Inversión Bruta	9.8	11.1	9.7	9.9	12.9
Ventas Netas al Exterior	1.8	3.7	- 0.9	- 0.7	- 1.8

Fuente: Tomado de [6;185]

Los hábitos del ahorro que de todas maneras son muy bajos han sido distorsionados y aún eliminados debido a la influencia de la inflación hacia actividades como la especulación que no tienen productividad en desmedro del desarrollo económico.

b) Ingresos de clases medias.

Los ingresos de las clases medias pudieron haber dado margen a la formación de ahorros personales que, reunidos socialmente habrían entonado algo el fondo de inversiones privado. Sin embargo esta posibilidad se diluyó muy pronto en cuanto esos grupos empezaron a sentir los efectos de una inflación crónica, característica de las últimas décadas, que iba cercenando el poder de compra. Y si todavía quedaban ahorros dispersos entre los grupos sociales, ellos no encontraron colocación productiva debido a la ausencia de un mercado de capitales capaz de captar los excedentes medianos y pequeños. [18;377]

c) Industria

"Podría haberse esperado que los grupos comerciales e industriales forzaran la reinversión de sus excedentes en la expansión o creación de nuevas fábricas. Más, pronto la industria nacional adoptó una contextura no competitiva, desapareciendo el interés por reducir costos medios mediante el aumento de la productividad y la ampliación de la escala de producción. Cuando existió interés por expandir instalaciones existieron problemas con la importación de bienes de capital y en suministro de elementos básicos como la energía, los transportes". [18;377]

d) Inversión del Estado

El otro camino abierto para reforzar el mecanismo de acumulación de capitales son las inversiones del Estado y dado que las otras posibles fuentes internas son muy débiles. La inversión pública juega un papel importante.

Se estima que alrededor del 40% del total de la inversión consiste en inversiones del Estado sin embargo, las inversiones públicas son muy erráticas, su magnitud y orientación dependen de los ingresos provenientes de las exportaciones de cobre, fluctuando generalmente con el precio de este metal. [7]

A través del tiempo ha habido un cambio en la composición de las inversiones, la inversión pública ha tomado el lugar de la inversión privada.

Cuadro No 13 muestra la composición del ahorro y la inversión. Las personas (o más general, las instituciones sin fin de lucro) han hecho aportes negativos siendo los ahorros formados por aportes del gobierno y de sociedades de capital.

Finalmente debe agregarse que:

"Una traba muy importante al desarrollo industrial ha sido la carencia de inversiones en el capital social como energía, transportes, canales, etc. Debido a la cuantía de las inversiones y a la baja rentabilidad de estas inversiones en capital social, estos renglones correspondieron primordialmente al Estado. [18;378]

A esta incapacidad de la mayoría de los países pobres para obtener una tasa de acumulación de capital auto-expansiva (que surja de las "decisiones libres" de consumir y ahorrar el ingreso de que dispone cada una de las comunidades) es la que a menudo se ha llamado el "círculo vicioso de la pobreza").

Dicho "círculo" supone una relación "círculo de fuerzas que tienden a actuar y reaccionar unas sobre otras en tal forma que mantienen al país pobre en un estado de pobreza". [20;13]

El concepto se puede explicar en uno de sus aspectos (oferta) de la siguiente manera: la tasa de acumulación de capital es baja, debido a la baja capacidad de ahorro que resulta del bajo nivel de ingreso (real). El bajo nivel de ingreso se debe a la baja productividad de la economía, la cual tiene su origen principalmente en la baja tasa de acumulación de capital.

CUADRO No 13

CHILE: Cuenta del Ahorro y de la Inversión Geográfica Bruta

(Cifras en millones de cada año)

	1960	1962	1964	1966	1968
I. AHORRO					
1. Asignaciones para consumo de capital fijo	617	572	1.293	2.268	3.887
2. Ahorro	- 56	148	581	1.821	2.107
2.1 del gobierno	140	140	523	1.614	2.990
2.2 de las sociedades de capital	98	146	474	767	1.484
2.3 Ahorro de las instituciones sin fin de lucro	- 294	- 138	- 416	- 560	-2.369
Ahorro Nacional Bruto	561	720	1.874	4.089	5.994
3. Déficit de la nación en cuenta corriente	161	170	348	376	942
Ahorro Geográfico Bruto	722	890	2.222	4.465	6.936

	1950	1962	1964	1966	1968
II. INVERSION					
4. Inversión geográfica bruta en capital fijo	641	873	2.111	3.793	6.686
4.1 contrucción y obras	337	517	1.252	2.322	3.629
4.2 maquinarias y equipos	264	356	859	1.471	3.057
5. Aumento de las existencias	81	17	111	672	250
Inversión Geográfica Bruta	722	890	2.222	4.465	6.936

Fuente: [5;27-8]

1.4.2 Características tecnológicas

2.1 Baja productividad de la mano de obra.

Uno de los grandes problemas que afectan al país es la baja productividad. Al respecto J. Grunwald dice "seguramente no es porque la eficiencia del obrero chileno sea baja sino porque los métodos mejores de producción, las maquinarias y los equipos y una mejor administración a su alcance han aumentado muy poco. La producción por hora-hombre puede aumentar sólo mediante la inversión en maquinarias, equipo y mejor organización y administración; pero la tasa de inversión ha sido muy baja en Chile" (2) [7]

2.2 Esquema de alternativas técnicas

En los países menos desarrollados las investigaciones de tipo tecnológico son casi nulas lo cual implica que se tengan que adaptar esquemas de alternativas técnicas que son diseñadas para aplicarse a una realidad que les es ajena, "en general los países en desarrollo deben tomar sus decisiones sobre la base de alternativos técnicos desarrollados en los países más avanzados, en que la disponibilidad de recurrir (en especial la relación mano de obra a capital) suele ser muy distinta. De aquí se desprende que en estos países debiera asignarse mayor importancia a los trabajos de investigación ... de tecnología orientados hacia la mejor utilización de los recursos disponibles en cada país". (21;90)

4.3 Características demográficas.

La población representante de la fuerza de trabajo constituye una de las motivaciones de las unidades productoras y consumidoras que en definitiva son las que mueven la economía conformando el elemento básico del desarrollo tanto por lo que aporta como resultado de la actividad económica como porque es su bienestar lo que en último término hace deseable el crecimiento del ingreso por persona. (36)

En el plano demográfico, Chile se ha caracterizado por un elevado crecimiento demográfico, una población en que predominan los jóvenes y niños, por una desmesurada concentración especial y por una deficiente formación educacional y técnica de la población. Analicemos estos puntos con más detalle:

3.1 Elevado crecimiento demográfico

Chile ha experimentado un elevado crecimiento demográfico. La tasa de crecimiento de la población ha estado en constante aumento (Cuadro No. 7 y 8 registran estos datos). En los últimos años se han registrado tasas hasta del 2,4 a 2,5%.

Sin embargo, nuevas investigaciones (realizadas en los años 1961-1966) en esta materia preveen un descenso en las tasas brutas de reproducción.

Esto se puede apreciar en el Cuadro No. 7 en los datos que se proyectan para los años 1970 a 2000.

CUADRO No. 7

Tasas de crecimiento de la población total

(En %)

Años	Hombres	Mujeres	Total
1950-1955	2,4	2,4	2,4
1955-1960	2,4	2,4	2,4
1960-1965	2,6	2,5	2,5
1965-1970	2,4	2,3	2,4
1970-1975	2,3	2,2	2,3
1975-1980	2,3	2,2	2,2
1980-1985	2,2	2,2	2,2
1985-1990	2,2	2,1	2,1
1990-1995	2,1	2,0	2,0
1995-2000	2,0	1,9	1,9

Fuente: (10)

CUADRO No. 8

Población Total por sexos, 1950-2000

Años	Hombres	Mujeres	Total
		(Miles de personas)	
1950	2.976,9	3.081,4	6.058,3
1955	3.353,9	3.468,6	6.883,5
1960	3.778,8	3.904,4	7.683,2
1965	4.288,6	4.419,1	8.707,7
1970	4.823,1	4.957,0	9.780,1
1975	5.402,0	5.535,4	10.937,4
1980	6.043,2	6.170,4	12.213,6
1985	6.747,4	6.861,8	13.609,2
1990	7.504,6	7.599,3	15.103,9
1995	8.309,1	8.376,0	16.685,1
2000	9.163,6	9.194,2	18.357,8

Fuente: (10)

3.2. Población joven

La población chilena se caracteriza por ser "joven", es decir, presenta una gran proporción de menores de 15 años. Cuadro No. 9 muestra que en 1960 el 38,5% de la población tenía menos de aquélla edad y sólo el 3,9% sobrepasaba los 64 años. (6;14)

En áreas rurales esto se acentúa aún más y los menores de 15 años representan el 43,8% de la población. Indudablemente, la diferente composición por edad de la población urbana y rural está relacionada con la migración rural, en las que predominan las personas en edades de trabajar.

(6; 14)

Debido a que la población es tan joven, la población económicamente activa de todo el país está aumentando más lentamente que la población total (cifras relativas); la primera representó en 1940, un 37% del total de la población; y en 1960, un 36,3%; en las proyecciones aparece que para 1975 disminuirá hasta un 35,8%. (6; 14)

CUADRO No. 9

Población total, urbana y rural, según grandes grupos de edad, 1960

Grupos de edad (años)	Urbana (en miles de personas)	Rural (en miles de personas)	Total (En miles de personas)	%(a)
0 - 14	1.782,8	1.161,7	2.944,5	38,5
15 - 64	3.012,8	1.284,0	4.396,8	57,6
64 ó más	192,0	104,8	296,8	3,9
Total	4.987,6	2.650,5	7.638,1	100,0

Fuente: (6; 14)

CUADRO No. 10

Proyección de la población de ambos sexos por grupos de edad *

1960-1970

Gurpos de edad	1960	1965	1970
0 - 4	1.202.876	1.321.439	1.377.252
5 - 9	1.009.791	1.176.046	1.298.938
10 - 14	853.536	1.004.286	1.171.165
15 - 19	726.787	847.939	999.112
20 - 24	638.276	719.130	840.783
25 - 29	560.475	628.677	710.270
30 - 34	509.503	550.292	619.041
35 - 39	448.399	497.419	539.040
40 - 44	382.918	434.902	484.314
45 - 49	327.016	367.956	419.817
50 - 54	279.889	310.015	350.702
55 - 59	230.821	259.663	289.576
60 - 64	181.572	206.915	254.747
65 - 69	135.826	154.522	177.885
70 - 74	89.638	107.376	123.708
75 - 79	55.098	64.103	77.818
80 ó más	50.781	57.061	65.932
T O T A L	7.683.192	8.707.741	9.780.100

* Fuente: (10)

3.3 Concentración espacial:

"Dentro de ciertos límites, la concentración regional del desarrollo es un fénomeno normal. Siempre ocurre que, dentro de un espacio geográfico, el ritmo de desarrollo es más rápido en un punto y va disminuyendo a medida que aumenta la distancia desde él. A ese punto podría llamársele centro en el lenguaje Prebischiano y periferia a la región de crecimiento que lo rodea. El crecimiento del centro, que siempre es un área urbana o un cinturón de áreas urbanas, actúa como fuerza de tracción para el crecimiento de la periferia y éste, a su vez, dinamiza la expansión del Centro. Pero en su desarrollo, el centro suele alcanzar un punto de rendimientos decrecientes y comienza entonces a frenar su marcha y la de toda la periferia que arrastra tras de sí". (15)

Esta descripción es completamente aplicable al caso chileno. ! Santiago ha actuado de centro dinámico y mientras creció estimuló el desarrollo de las provincias pero ya ha llegado el punto de los rendimientos decrecientes, como es visible en los problemas que a diario experimentan los santiaguinos con los servicios de movilización y de abastecimiento de agua, luz, y teléfono".(15)

"En su proceso de crecimiento, Santiago ha traído capitales, mano de obra y capacidad de empresa desde las provincias, tendiendo con ésto a dejarlas estancadas. Por otra parte, al crecer la capital, aumentó la demanda por productos agrícolas y por otras materias primas que producen las provincias, estimulando su expansión económica. Del cheque de estas fuerzas de signo contrario generadas por el crecimiento santiaguino, resultó que algunas provincias progresaron y otras no; pero lo más probable es que durante un tiempo el efecto neto fue favorable para el crecimiento de la economía del país en su conjunto".

(15; 88)

"Pero es muy posible que Santiago no pueda seguir creciendo en el futuro como lo ha hecho en el pasado, debido precisamente a los problemas de conglomeración urbana, de solución sumamente costosa y a los problemas de energía y agua. En caso que Santiago siga siendo el centro de atracción " el drenaje de capitales y hombre seguirá y al hacerlo continuará haciendo una influencia negativa en el desarrollo nacional". "Pero esta vez -a diferencia del pasado, no habrá las influencias positivas del crecimiento del centro económico o, por lo menos, las habrá menguadas".
(15;88)

Al examinar la variación de la población zonal con respecto al año 1920, se observa que la zona que ha experimentado un mayor aumento absoluto de la población es la central donde se encuentra Valparaíso y Santiago que, indudablemente son los centros de mayor atracción para emigrantes. Según el censo de 1960, en el área urbana de Santiago vive el 30% de la población de Chile. (6; 14)

3.4 Deficiente formación educacional y técnica de la población.

Se dijo con anterioridad que una de las características de nuestra población era la de ser "joven" y crecer con mucha rapidez. Esto significa que nuestro país debe dedicar una gran proporción de sus recursos para la dotación de servicios que necesitan los menores de edad, especialmente educación. Asimismo, el incremento en las facilidades escolares cada año deben ser mayor que las mínimas necesarias, para poder reducir el déficit existente.

El analfabetismo en Chile alcanza alrededor del 20%, que es comparativamente bajo respecto a muchos países latinoamericanos. El analfabetismo en el campo es mucho mayor que en la ciudad. En ciudades de más de 20.000 habitantes esta cifra alcanza un 11%.

Hoy en día la población chilena recibe 4,2 años de estudio como promedio lo que muestra un aumento comparado con 3.3. años de escolaridad promedio que se registraba en 1958.

El acceso a la enseñanza media y superior también constituye uno de los más altos entre los países de la región. Sin embargo, existen graves problemas. Primero, cabe señalar la gran deserción a todos los niveles educacionales. Se dice por ejemplo que de cada 100 alumnos que entran a la escuela primaria sólo 2 cursan estudios universitarios o técnicos de nivel equivalente.

I.5. Mecanismo de ajuste entre las presiones por desarrollo económico y la estructura política y social de Chile.

Con anterioridad se explicaron las distintas presiones por desarrollo económico, es decir, crecimiento poblacional, crecimiento de las aspiraciones de los individuos, etc. Debido a la inadecuada estructura económica, política y social estas presiones encuentran en la realidad económica un proceso de ajuste a través de mecanismos tales como presión inflacionaria estructural, desequilibrio en la balanza de pagos y desocupación real o disfrazada.

5.1 Presión inflacionaria estructural (*)

"La inflación en Chile tiene una persistencia ya casi secular, su ritmo ha sido muy elevado y aun creciente durante la postguerra, a pesar de éllo no se ha producido -como es frecuente- una hecatombe financiera y un completo desbarajuste del sistema productivo y sólo recientemente se le ha apreciado algunos de los efectos que tradicionalmente se esperan de la inflación: la redistribución

(*) Basado en O. Sunkel (23)

del ingreso en perjuicio de los sectores de rentas contractuales, el abandono del dinero como medio de cambio, la acumulación desmesurada de existencias, etc".

El Cuadro No. 14 muestra las variaciones porcentuales de cambio en los precios de cada año con respecto al anterior.

CUADRO No. 14

Indice de precios al consumidor

Año	Porcentaje de aumento anual
1950	17
1951	23
1952	12
1953	56
1954	71
1955	84
1956	38
1957	17
1958	33
1959	33
1960	5
1961	10
1962	28
1963	45
1964	38
1965	26
1966	17
1967	22
1968	28
1969	30

Fuentes: 1950 - 1964 (6; 21)
1955 - 1966 CEPAL (24 ; 165)
1967 - 1968 ODEPLAN (5)

O. Sunkel considera que en países poco desarrollados como el nuestro las fuentes subyacentes de la inflación se encuentran en los problemas básicos del desarrollo económico, en las características estructurales que presenta el sistema productivo de dichos países.

Si distingue claramente entre las diversas "presiones inflacionarias" y los llamados "mecanismos de propagación" los cuales no constituyen una causa de la inflación, pero bien pueden mantenerla y aún contribuír a darle su carácter acumulativo.

Existen 3 tipos de presiones inflacionarias: básicas o estructurales, circunstanciales y acumulativas o inducidas por el propio proceso inflacionario.

Las presiones inflacionarias básicas o estructurales obedecen fundamentalmente a limitaciones o inflexibilidades estructurales del sistema económico o sea, la escasa movilidad de los recursos productivos y el deficiente funcionamiento del sistema de precios serían los princiaples generadores de los desquilibrios inflacionarios estructurales.

"En estos fenómenos residiría lo que se puede llamar las "causas últimas" de la inflación y sin la eliminación sería imposible recuperar la estabilidad".

Estos consisten básicamente de:

a) La inflexibilidad de la oferta

i) La rigidez de la oferta de alimentos.

Este punto se refiere al estancamiento de la producción agrícola en contraposición a los aumentos de demanda por dichos bienes. Dicho estancamiento de la producción agraria no se puede atribuir a las condiciones del mercado, de la demanda y de los precios, sino a factores que se encuentran en la propia estructura de la actividad agropecuaria".

ii) La inestabilidad e inelasticidad de la capacidad para importar.

La capacidad para importar con recursos propios (es decir sin recurrir a préstamos internacinnales ni a importación de capitales) de un país, depende del valor de sus exportaciones. Este no solo se ha caracterizado en los últimos años (década de los 50) por sus continuas fluctuaciones, sino también porque su crecimiento ha sido menor que el crecimiento de las necesidades de importar, lo cual implica presiones negativos sobre la balanza de pagos.

iii) Estrangulamientos específicos en la oferta de bienes y servicios.

Existen recursos y bienes económicos cuya cantidad no crece en períodos cortos (p. ej.: 1 año). Ante estos aumentos relativos en la intensidad de uso de dichos bienes y recurso los aumentos en sus precios se hacen inevitables para racionar su disponibilidad.

Existen estrangulamientos específicamente en "disponibilidades de servicios básicos como transporte y la energía, en la oferta de ciertos tipos de mano de obra calificada en los suministros de determinadas materias primas o bienes intermedios", etc. En general se refieren a casos de oferta rígida y demanda inelástica, mención especial merecen las rigideces de oferta debidas a las situaciones monopólicas.

b) Reducida tasa de formación de capital.

"En los países poco desarrollados la creación de muchas fuentes de ocupación depende fundamentalmente de la ampliación de la capacidad productiva".

"En Chile, la creación de nuevas fuentes de empleo en cantidad suficiente para absorber no sólo el crecimiento vegetativo de la población activa, sino el desplazamiento de la mano de obra agrícola y minera, exigiría sin duda una elevación sustancial de la tasa de formación de capital, ya que durante la última década ésta no ha alcanzado en promedio al 10%.

Esta notoria insuficiencia dinámica de la economía chilena para absorber los recursos humanos adicionales en la producción de bienes y emplearlos en cambio en la producción de servicios; ha contribuído poderosamente a la ampliación de la demanda de bienes mientras aumentaba sólo marginalmente la producción u oferta de dichos bienes."

c) "La tendencia al deterioro de la productividad media de la economía.

Se ha producido un fuerte desplazamiento de mano de obra de una actividad extraordinariamente productiva como la minería del cobre a otros niveles de productividad media muy inferiores lo que implica necesariamente una presión negativa sobre el nivel general de productividad.

Como este fenómeno va acompañado además de una relativa rigidez en los salarios de mano de obra desplazada -o sea que la productividad baja en mayor proporción que la remuneración- se produce también un aumento en los costos reales de producción".

d) Inestabilidad, inflexibilidad y regresividad del sistema tributario.

"El sistema tributario chileno ha sido tradicionalmente incapaz de reajustar su rendimiento a las necesidades de la política de gastos públicos.

Ha habido un "estancamiento secular de los ingresos derivados del sector externo que se ve agravado por la inestabilidad de dichos ingresos, que fluctúan en forma violenta de acuerdo con la evolución del comercio exterior (no olvidar que O. Sunkel se refiere al proceso inflacionario anterior a 1956). Esta contracción estructural de los ingresos tributarios de origen externo no ha podido ser compensada por un aumento de la carga tributaria interna". La ineficiencia del sistema tributario interno reside en su i) inflexibilidad, ii) regresividad; iii) complejidad legal y administrativa.

i) Inflexibilidad, porque los ingresos por concepto de impuestos no se reajustan en forma automática con el alza en el nivel general de precios;

ii) Regresividad, porque una alta proporción de los impuestos es pagada por los consumidores;

iii) complejidad legal y administrativa, porque su reforma y manipulación son o lentos o imposibles.

Presiones inflacionarias circunstanciales

Las presiones inflacionarias circunstanciales son, por ejemplo, "el aumento de los precios de las importaciones y los aumentos masivos en los gastos públicos determinados por una catástrofe nacionales o por razones de índole política. Es evidente que este tipo de presiones inflacionarias está siempre latente y que lo más que la política económica puede pretender es amortiguar dichas presiones e impedir en lo posible su propagación".

Ellas son principalmente:

a) Aumento general de remuneraciones: este aumento incide sobre los precios a través de la presión al alza que origina en los costos de producción.

b) Catástrofes nacionales: la escasez de recursos reales del gobierno generalmente lo lleva a emitir circulante para subsidiar a las zonas o personas damnificados. El circulante obviamente alimenta al proceso inflacionario.

c) Aumento de precios de las importaciones: su influencia so-
el nivel general de precios es semejante al de a).

El extraordinario paralelismo que existe entre las variaciones anuales relativos del índice de precios de importaciones y el índice de precios al por mayor señala claramente la destacada participación de ese factor exógeno en el proceso inflacionario chileno.

d) Período bélico

Se caracterizó, en la esfera monetaria, por una considerable expansión de: circulante, que correspondía a la acumulación de un monto importante de reservas monetarias internacionales, ya que los principales países con que comerciaba América Latina se vieron obligados a aumentar la producción bélica y su demanda por materias primas (minerales, combustibles, etc.), aumentó. Las exportaciones (y por lo tanto, las reservas internacionales) de los países latinoamericanos aumentaron.

Simultáneamente a esta expansión del ingreso monetario, la oferta de bienes importados, se restringía en forma severa y la escasez de combustibles, materias primas y bienes de capital agudizaba los problemas del estrangulamiento en el flujo de la producción.

e) Inestabilidad de la economía internacional. En la década de los 50 y hasta mediados de la misma, las exportaciones chilenas tuvieron amplias fluctuaciones. Juntos los ingresos del sector exportador fluctuaron en relación directa a las exportaciones.

Presiones inflacionarias acumulativas

"Presiones inflacionarias acumulativas son presiones inducidas por la propia inflación, y que tienden a acentuar la intensidad del mismo fenómeno al que deben su existencia. Dado su carácter, la magnitud de estas presiones es una función creciente de la extensión y ritmo de la propia inflación". Ellos son:

a) La orientación de las inversiones

"El prolongado proceso inflacionaria ha provocado desviaciones en el sistema de incentivos para la inversión. Los fondos para la formación de capital se han destinado muchas veces a la realización de inversiones financieras y la formación de capital propiamente tal ha tendido a desviarse de la producción de ciertos artículos y ampliación de muchos servicios -cuyos precios y tarifas estaban controlados- hacia actividades que contribuyen escasamente a la producción de bienes y servicios, como es el caso de la edificación".

En consecuencia, la propia inflación ha determinado, a través de la deformación de los incentivos a invertir una reducción en la acumulación real de capital y un empeoramiento en la productividad del mismo. Ambas tendencias contribuyen a limitar la oferta de bienes y servicios básicos -sobre todo en los casos en que la inversión neta ha sido negativa- reforzando así las presiones inflacionarias estructurales.

b) Las expectativas

"Como consecuencia de la persistencia de la inflación, las perspectivas de los precios y de los ingresos han pasado a formar parte permanente de las expectativas o planes de las diversas unidades económicas". Apresurándose estos a gastar la mayor cantidad de dinero posible en el menor plazo posible.

c) La productividad

"La inflación ha dado lugar a numerosos efectos negativos sobre la productividad de la economía chilena. Entre éllos cabe citar:

i) "La permanente lucha por mantener el ingreso real de los diversos sectores ha determinado en el sector asalariado, la proliferación de las huelgas y paros; en el sector empresario, la pérdida de capacidad directiva y técnica por el tiempo absorbido en la tramitación administrativa y financiera, y en el sector público la deformación de los sistemas de remuneraciones y estímulos y la postergación de toda consideración de largo plazo ante el peso abrumador de los problemas que requieren solución inmediata".

Todo éllo ha llevado a la consiguiente desorientación y desorganización de las actividades nacionales tanto públicas y privadas".

ii) "La inflación ha permitido la existencia y la proliferación de numerosas empresas y actividades antieconómicas e ineficientes".

iii) "La inflación ha dado lugar a diversos sistemas de control directo de sus manifestaciones monetarias.

El control de precios ha permitido la subsistencia de ciertas empresas que pasan a ser las marginales (las menos eficientes en su rama) junto a la existencia de capacidad productiva ociosa de las empresas eficientes de la misma rama de producción. Ha obligado también a que las empresas bajen la calidad de sus productos (a precio fijo de un producto si el productor baja su calidad, es como si reajustara su precio).

iv) "La inflación ha desorganizado seriamente el funcionamiento del sistema de seguridad social, llevando al aprovechamiento ineficiente del capital invertido en ese sector (incluso el capital humano) y a una deficiente atención social de los recursos humanos de la comunidad".

d) Desaliento de las Exportaciones (excluída la gran minería del cobre y salitre).

"El continuo aumento de los costos internos de producción frente a la existencia de tipos de cambio rígidos, obligaba cada cierto tiempo a un reajuste de los tipos de cambio de retorno. Gradualmente la obtención de tipos de cambio privilegiados fue transformándose en la preocupación principal de una parte de los exportadores quienes, más que preocupados por su mercado externo se interesaban por la importación de artículos suntuarios mediante la libre disponibilidad del producto de las exportaciones. Si en estas condiciones era difícil que aumentara o siquiera se mantuviera el nivel de exportaciones, tanto más difícil era que el sector exportador se diversificara".

Mecanismos de propagación

"Todos los tipos de presiones inflacionarias citadas no se materializan, sin embargo, un proceso violento y permanente de expansión monetaria y ascenso del nivel general de precios, sino fuera por la presencia de un "eficiente" mecanismos de propagación de tales presiones. Dicho mecanismo es fundamentalmente el resultado de la incapacidad política de la sociedad chilena para dar un fallo definitivo en dos grandes pugnas o choques de intereses económicos.

La primera de esas pugnas concierne a la distribución del ingreso entre los distintos grupos sociales que intervienen en el proceso económico. La segunda se refiere a la distribución de los recursos de la comunidad entre los sectores públicos y privados de la economía.

"El mecanismo de propagación viena a ser la capacidad de los diferentes sectores o grupos económicos y sociales para reajustar su ingreso o gasto real relativo: los asalariados vía los reajustes de sueldos, salarios y otros beneficios los empresarios privados vía las alzas de precios y el sector público vía el aumento del gasto fiscal nominal".

Los mecanismos de propagación son:

a) El déficit del sector Público.

"Uno de los principales agentes de propagación de las presiones inflacionarias de todo tipo reside en el sistema de financiamiento del sector público, que lleva inevitablemente a la emisión monetaria. El problema surge fundamentalmente de la existencia de una gran rigidez en los gastos fiscales reales frente a las deficiencias estructurales ya citadas que caracteriza el sistema tributario, a saber su inflexibilidad, su regresividad y su gran inestabilidad".

La rigidez de los gastos fiscales está determinada principalmente por los siguientes factores:

i) la insuficiencia en la creación de oportunidades de ocupación en el sector productor de bienes que obliga al sector público y demás sectores de servicios a absorber el excedente de mano de obra derivado del crecimiento vegetativo y del desplazamiento sectorial de la población activa.

ii) Desde 1939, la política de gastos públicos ha sido expansionista, porque el dinamismo de dichos gastos ha constituído el principal estímulo al desarrollo económico del país.

iii) La insuficiencia creciente del sector público para atender los problemas fundamentales de administración general, educación, salubridad, obras públicas, viviendas, etc., cuya solución es exigida al gobierno por la comunidad.

iv) La incapacidad del sector público para limitar, ya sea por razones de empleo, políticos, o de tradición, los elevados gastos que representan las transferencias y subsidios a las fuerzas armadas.

b) Reajustes de sueldos y salarios

El sector asalariado mediante dichos reajustes ya sean automáticos o compensaciones especiales, trata de cubrirse contra las devoluciones del tipo de cambio (que afecta a los bienes de consumo importador) y contra las alzas generales de precios para mantener su ingreso real, o evitar que baje en forma exagerada.

c) Reajuste de precios

Sin entrar a una discusión de si los costos de producción (vgr. remuneraciones) aumentan porque los precios aumentan o viceversa, el hecho es de que "el sector de los empresarios percibe las presiones inflacionarias por vía de los aumentos de costos". Para que los ingresos netos de los empresarios se recuperen de los efectos de un aumento en los costos, este sector debe reajustar los precios de venta de sus productos".

d) El sistema de subsidios a la importación

Este sistema fue creado con la intención de mantener subsidiados, es decir, bajos y también estables, los precios de los alimentos, los bienes de capital, los combustibles y ciertas materias primas estratégicas de origen importado.

"El sistema de subsidios a la importación permitió, durante su vigencia, absorber las presiones inflacionarias sobre el tipo de cambios en tanto las condiciones básicas del comercio exterior eran favorables, pero en cuanto éstos desmejoraban devolvió dichas presiones en forma acumulada, a través de fuertes devoluciones, ya se ha indicado cuan sensible es el nivel de precios y de costos internos a esa influencia. Se apreciará entonces que dichas alzas de costos y de precios afectaban severamente el ingreso real del sector asalariado, los gastos reales del sector empresas e incluso los del sector público. En esta forma, pues el sistema de subsidios a la importación ha contribuído activamente a agudizar la reacción de dichos sectores, vía sus mecanismos de reajustes, para mantener su ingreso real relativo.

I.5.2. El desequilibrio en la balanza de pagos ocasionado por la debilidad de nuestro comercio exterior, basado en materias primas minerales, presenta serias dificultades al desarrollo económico del país.

Existen distintos factores que determinar este desquilibrio.

Los analizaremos por el lado de las exportaciones y por el lado de las importaciones.

a) <u>Exportaciones</u>

Se dijo con anterioridad que las exportaciones están formadas principalmente de metales y en especial de cobre. Esta falta de diversificación en las exportaciones ha creado el problema de depender enteramente de un solo producto.

Sin embargo, debe señalarse que gracias a los altos precios para el cobre que se ha registrado en los mercados mundiales desde hace unos años ha producido un alivio considerable en la Balanza de Pagos.

Algunos de los factores que ayudan a crear el desequilibrio en la Balanza de Pagos son:

a.1. Términos de intercambio.

"Si los precios de los subproductos exportados suben más rápidamente que los precios de bienes y servicios que Chile ha de importar, es claro que crecerá el ingreso proveniente del comercio exterior. Con este ingreso se podrá importar más y aumentar la producción nacional. Si los movimientos de los precios del comercio exterior son a la inversa, es decir, que los precios de los bienes que Chile exporta se quedan atrás de los bienes que importa, el comercio exterior tendrá un efecto negativo sobre la producción nacional. Esta relación de precios es denominada "los términos del intercambi". (7)

El efecto de los términos de intercambio ha ido variando de signo a través del tiempo de acuerdo a los favorables o desfavorables precios pagados por nuestras exportaciones. Hacia 1964 esta relación se tornó favorable y continúa así hasta hoy. Sin embargo, debe señalarse que su efecto negativo en la década anterior fue una de las causas de nuestro desequilibrio.

a.2. Pérdidas de mercados

Para un país mono-productos es sumamente grave. Chile experimentó ésto con el salitre-producto que fuera de principal producción hasta la década del 30. En el caso del salitre la pérdida del mercado se debió a la incorporación del salitre sintético, un substituto del salitre natural.

a.3. Lento crecimiento de las exportaciones.

Ha habido un lento crecimiento de las exportaciones, debido en parte al bajo nivel de inversiones en los productos de exportación. Con anterioridad se señaló el problema de la baja tasa de crecimiento de capital en general y el rubro de exportación está afectado de igual manera. Con respecto a empresas en que existe capital extranjero J. Cademártori señala que "la razón de ser del capital extranjero es la producción de ganancias, las que no se reinvierten en el país sino en mínima medida. La mayor parte afluye a la metrópoli" (25; 135)

b) Importaciones

Lo más característico de las décadas pasadas ha sido la substitución de importaciones. Sin embargo, esta mención presenta una serie de defectos. (15; 131):

1. Muchas de las substituciones de importaciones se lleva a cabo con materias primas importadas, lo que nuevamente significa una dependencia del comercio exterior y en especial de las exportaciones. Chile tiene pocas posibilidades de sustituír sobre bases diferentes, porque aunque sus recursos son abundantes no son, en cambio, muy variados.

2. Esto nos obliga también a descansar exclusivamente en la demanda interna para el crecimiento de la economía. Pero la pequeñez del mercado es un obstáculo serio para aplicar esta solución al caso chileno. El mercado es pequeño por dos razones: hay pocos habitantes y cada habitante tiene un poder de compra pequeño.

3. Debido a la pequeñez de este mercado en un gran número de casos basta una fábrica para satisfacer la demanda nacional y a veces aún la más pequeña de las fábricas no se justifica. Esto produce monopolios lo que implica ineficiencia y precios más altos para los consumidores.

4. Otra grave desventaja reside en el hecho de que un país no está exento de las influencias del mercado internacional hasta que no produce los bines de capital que necesita. Para llegar a producir esos bienes de capital de manera eficiente, Chile no puede descansar sólo en su mercado interno, porque es muy pequeño.

Sin embargo, J. Ahumada señala que "debido a las circunstancias internacionales en que se produjo el colapso salitrero, Chile no tenía más alternativa que escoger el cambio de la sustitución de importaciones para proteger su nivel de vida. Esas circunstancias no cambiaron durante los años del decenio de los 30 y durante la Segunda Guerra. Pero, a partir, de 1945, el mundo comenzó a abrirse de nuevo al comercio internacional y los chilenos no supieron aprovechar la oportunidad que se ofrecía. Por el contrario, a partir de esa fecha, la política económica llevó al acentuamiento de la sobre-evaluación y a la agudización de los problemas de pago. No hay que olvidar que la política de sustituciones, al provocar un estancamiento de las exportaciones, puede conducir a la larga a una situación en la que mientras se liberan divisas, por el mismo hecho, se reduce la cuantía total de las divisas que ingresan al país. Tampoco hay que olvidar que la sustitución de importaciones puede alcanzar un punto de rendimiento decrecientes si el mercado es pequeño y el crecimiento es lento. Es decir, para sustituír 100 dólares, se requerirá una inversión cada vez mayor. Hay muchos indicios que permiten suponer que desde hace algún tiempo nuestra economía está más allá de este punto".

Por otra parte, "si bien la cuantía de las importaciones totales por habitante han sufrido una fuerte disminución, amenguando con éllo la vulnerabilidad, la composición de las importaciones se altera en el sentido de aumentarla. Antes, una mayor proporción de las importaciones era de bienes acabados de consumo o de capital, de manera que cuando decaía la capacidad para importar bajaba el nivel de ingresos

y disminuía la importación de estos bienes acabados, lo que perjudicaba al comercio y postergaba las aspiraciones de los consumidores. Ahora una caída similar afecta directamente menos al ingreso, pero restringe la importación de materias primas, repuestos, maquinarias y varios elementos de los cuales dependen otras producciones locales, de modo que las consecuencias desfavorables se multiplican en el ámbito nacional." (13;25)

El Cuadro No. 15 muestra la composición porcentual y en dólares de las importaciones para 1965.

Debido a que existe este riesgo, los países en vías de desarrollo "deben afrontarlos procediendo con cautela en el proceso de sustitución de importaciones a fin de buscar, dentro de lo posible, aquellas producciones con menores requerimientos de insumos importados. En este orden de ideas la posibilidad de sustituír económicamente importaciones de origen agropecuario adquiere ahora la mayor trascendencia nacional". (13;25)

CUADRO No. 15

CHILE: Composición de las importaciones 1965

	Miles de dólares	Porcentual
Bienes de consumo no duraderos	81.500	13.7
Bienes de consumo duraderos	11.900	2.0
Combustibles	29.800	5.0
Materias primas y productos intermedios metálicos	16.700	2.8
Materias primas y productos intermedios no metálicos	227.900	38.3
Materiales de construcción	28.600	4.8
Materiales y equipo para la agricultura	8.900	1.5
Maquinaria y equipo para la industria	132.700	22.3
Maquinarias y equipo de transporte	51.200	8.6
Varios	5.800	1.0
T O T A L	595.000	100.0

Fuente: (22;238)

1.5.3 Ocupación real o desocupación disfrazada.

Se dice que existe ocupación disfrazada cuando algunas personas podrían ser retiradas del trabajo en que participan sin que la producción final se viera afectada de manera alguna. Su contribución al proceso productivo es nula.

El rápido crecimiento de la población como asimismo el distorsinado proceso de desplazamiento rural-urbano ha creado una gran demanda por ocupación, que al no ser satisfecha "puede generar el surgimiento de una masa frustrada que significa un peligro inminente de explosión social". A causa del lento crecimiento industrial no se han creado las oportunidades suficientes para captar en forma productiva esta mayor oferta de trabajo". "Por eso, en muchos casos, el gobierno sirve como un mecanismo amortiguador, contratando esa población activa que de otra forma quedaría desocupada; "de ahí la baja productividad generalmente presentada por la mano de obra contratada por el sector público" [33;19]

Un gran porcentaje de la población activa está trabajando actualmente en el sector servicios, de modo que existe una desproporción entre la participación de los servicios y las actividades primarias y secundarias lo que deja ver que este sector está absorbiendo la desocupación y subocupación estructural. [26;44]

En 1950 un 41.3% de la población trabajaba en el sector servicios y recibían el 60.7% del ingreso geográfico. Para 1960 ambas cifras se habían elevado. La población activa trabajando en este sector era 47.6% y recibían el 63.6% del Ingreso Geográfico.

1.6 Posibilidades del sector industrial en el proceso de desarrollo económico.

6.1 Características del sector industrial

En términos generales, el crecimiento industrial chileno no ha sido extraordinariamente elevado pero tampoco muy bajo. Su crecimiento fue más satisfactorio que el de la economía en su conjunto. En los últimos 50 años el sector industrial manufacturero creció en promedio a una tasa acumulativa cercana a 4.3% por año. Así, el aporte de este sector al Ingreso Nacional se elevó casi en 50%. Pero el comportamiento de la industria no es extraordinario cuando se le compara al crecimiento industrial de otros países en vías de desarrollo y tomando en cuenta el trato profesional que este sector ha recibido durante las últimas décadas [36]

Cuadro No16 muestra las tasas anuales de crecimiento y promedios para los años 1955-1960 y 1960 1965. Se puede observar que ha habido un aumento en la tasa promedio anual de crecimiento industrial de 3.2% a 6.6%.

El aporte del sector industrial al Producto Interno Bruto en los últimos años se ha mantenido en alrededor de un 20%.

CUADRO No 16

CHILE: Evolución de la producción industrial 1955-1965

Año	Tasa anual de crecimiento
1960-61	7.0
61-62	9.5
62-63	6.6
63-64	5.0
64-65	5.0

Año	Tasa promedio anual de crecimiento
1955-60	3.2
60-65	6.6

Fuente: [22;326]

En la actualidad, el sector industrial posee las siguientes características.

"a) Aporte relativamente alto que hace el sector industrial al producto nacional.

En otros países con similar ingreso per cápita la contribución de este sector es bastante menor".

"b) La producción industrial es altamente dependiente de materias primas importantes".

"c) Las exportaciones industriales son exiguas y su valor está constituído en su mayor parte por el de la materia prima interna incluída en el producto final".

"d) Existe una gran diversificación de producción industrial".

"e) La producción de bienes durables está altamente protegida; debido a sus costos, no tiene posibilidad de exportación y cubre una gran variedad de productos, lavadoras, televisores, muebles, estufas, radios de mesa, tocadiscos, radios portátiles, refrigeradores, automóviles, aspiradoras".

"f) La producción de bienes de capital está recién iniciándose y su mercado es bastante incierto".

"g) La tecnología industrial utilizada está ligada en la mayoría de los casos a los utilizados en países de ingreso per cápita equivalente al doble o triple del de Chile; tal vez sea debido a ésto que en el presente se observa una tasa decreciente de la ocupación en la actividad manufacturera.

"h) La dinámica que proveyó el proceso de sustitución de importaciones después de la crisis de los años 30, parece estar virtualmente agotada, pues la etapa de fácil sustitución prácticamente ha sido superada". [27;12-3]

6.2 El desarrollo industrial como sector estratégico del desarrollo económico presenta algunas limitaciones. Las más importantes son:

a) Superación de la etapa de sustitución fácil.

"El hecho básico consiste en que la substitución de bienes manufacturados de consumo y de los bienes de capital que eran relativamente fáciles de producir en gran parte ya ha sido hecho. No cabe duda que en la medida en que mejore el nivel y la distribución del ingreso, muchos de estos productos elaborados tendrán que producirse en volúmenes muy superiores, pero, sin embargo, el esfuerzo principal ya parece haber sido hecho. En consecuencia, para continuar con el mismo impulso en el futuro, la política de industrialización substitutiva debe entrar al campo de los bienes de capital y de los productos manufacturados más complejos, que exigen inversiones más cuantiosas, técnicas más elaboradas y mercados muchos más amplios". [11;73]

b) Problemas de Balanza de Pagos

En el futuro, la necesidad de aumentar las inversiones como asimismo continuar y quizás aumentar el suministro de materias primas y repuestos implicará una fuerte presión en la Balanza de Pagos.

c) Estrechez del mercado interno

"Una industria, pesada no puede producir con eficiencia para pequeños mercados de unos cuantos millones de habitantes, en los cuales debido a su bajo ingreso, más de la mitad de los consumidores no participan en la demanda. Necesariamente este tipo de industrias requiere mercados mucho más amplios". [11;74]

Asimismo, esta estrechez del mercado interno ha producido una subutilización de las plantas existentes.

"En la encuesta de la CORFO de 1957 se llegó a establecer que ese año solo es estaba utilizando el 62% de la capacidad instalada (declaraciones de los propios industriales). En estudio posterior realizado en 1961, se estableció que, a pesar de haberse logrado cierta recuperación, subutilización de la capacidad productiva siguió asumiendo magnitudes considerables". [25;167-8]

Esta subutilización implica, por otra parte, costos de producción más altos lo que a su vez dificulta la adquisición de estos bienes por los sectores de bajos ingresos y cierra entonces el círculo vicioso de la estrechez del mercado.

El problema de la estrechez del mercado obliga a plantearse una solución alternativa como es la integración económico latinoamericana.

d) Problema de la desocupación

"A pesar de que la industrialización se ha desarrollado con bastante intensidad en los últimos veinte años, ella no ha sido capaz de absorber en forma productiva a la creciente fuerza de trabajo". En el futuro este proceso deberá acelerarse todavía más, pero "sin abandonar el esfuerzo de la industrialización debemos darnos cuenta que ella sola no podrá resolver el problema ocupacional". "Es preciso volver a pensar el problema de desarrollo agrícola y que solo la intensificación de la agricultura, junto con la industrialización, permitirá en forma complementaria y dentro del contexto de la integración latinoamericana, resolver positivamente este tipo de problema".

"Tal como durante muchos años se puso sobre todo el acento en la industria, sin olvidar su importancia, sin disminuír los esfuerzos en ese sentido, hay que poner en los próximos años de una manera decisiva el acento en la intensificación agrícola. Solo esto permitirá ocupar productivamente en los campos a la creciente población rural, mientras el desarrollo industrial va absorbiendo el crecimiento de la población urbana y reabsorbiendo a la población hoy día subocupada en la callampa".

"Si no intensificamos la agricultura continuará acelerándose el desplazamiento de gente de los campos a las ciudades, no por el desarrollo de la agricultura, sino que por su falta de desarrollo, por la falta de oportunidades y el problema de la desocupación urbana tampoco podrá ser resuelto y por el contrario tenderá a agudizarse". [11;69-70]

En el punto anterior se planteó la necesidad de comenzar a producir en cierta medida productos manufacturados más complejos, como también bienes de capital. Estas nuevas líneas de producción "requieren una mayor densidad de capital por hombre ocupado que las industrias ya desarrolladas que podemos denominar livianas. Para instalar una siderurgica o una industria mecánica pesada, o una industria química se requiere una inversión mayor por hombre-ocupado. O sea, que el factor capital empieza a pesar de una manera más decisiva en las posibilidades de crear ocupaciones, y en la medida que el capital está limitado, las dificultades para aumentar el volumen del empleo son muy superiores". [11;73]

Por otra parte, debe recordarse que la creación de industrias modernas han desplazado miles de pequeños artesanos o industrias primitivas lo que ha creado aún mayor desocupación.

e) Crisis agraria

La crisis agraria ha sido una influencia negativa al desarrollo industrial del país.

"La crisis agraria con su agravamiento en los últimos años, ha venido a sumarse como un factor que construye los mercados consumidores, frena el abastecimiento de materias primas y alimentos para las ciudades y consumo, ingentes recursos de divisas indispensables para proveernos de materiales y equipos". [25;169]

Quizá sea más importante anotar, además del estancamiento de la producción, que los bajos ingresos de las masas campesinas originan formas miserables, de vida y obstaculizan una creciente demanda del sector para los productos manufacturados dando así pocos estímulos a la industrialización. [6;211]

Resulta así, que el desarrollo del sector agrícola es un requisito indispensable para lograr un acelerado ritmo de crecimiento en el sector industrial.

1.7 Algunos mecanismos para la promoción del desarrollo económico.

1.71 Objetivos de Plan de Desarrollo

"Todo plan de desarrollo económico está orientado por objetivos fundamentales que el país debe necesariamente alcanzar. En el caso chileno, estos objetivos fundamentales son los de acelerar la tasa de crecimiento del Producto Geográfico Bruto a una cifra de de seis por ciento promedio anual, redistribuir los ingresos y la propiedad de tal modo de favorecer a los sectores más deposeídos, alcanzar el pleno empleo de la fuerza de trabajo, detener gradualmente el proceso inflacionario y perfeccionar la soberanía económica manteniendo el endeudamiento externo dentro de la capacidad regular de pagos del país".

"Lograr estos objetivos de una manera simultánea resulta una tarea difícil, porque los medios que se aplican para solucionar uno de estos problemas puede repercutir negativamente en otro como asimismo algunos de estos objetivos pueden ser incompatibles entre sí. Por ejemplo el deseo de aumentar la producción puede afectar el proceso de inflación, agravar el endeudamiento externo o retrasar una distribución más justa del ingreso".

El conciliar todos estos objetivos de una manera metódica y racional es el objetivo de la planificación económica y social.

"El proceso de planificación involucra una acción sistemática destinada a establecer prioridades en cuanto al logro de los objetivos en el tiempo, asignar los recursos disponibles a la consecución de dichos objetivos, adecuar el sistema económico permitir el acrecentamiento de los recursos de capital, aprovechar más íntegramente los recursos naturales y mejorar cualitativamente los recursos humanos. En una economía como la chilena, en que el Estado juega un papel primordial en la conducciónde1 proceso de desarrollo del país, se requiere que éste defina las líneas fundamentales de la política de desarrollo para movilizar la iniciativa de todos los sectores nacionales en la consecución de los objetivos señalados". [28;7]

La definición de la política de desarrollo debe hacerse a diversos niveles de análisis: a un nivel nacional, a un nivel sectorial y a un nivel regional.

1.7.2 Mecanismos para la promoción del desarrollo económico.

Existen diversos mecanismos que pueden ser utilizados en la consecución de los objetivos recién planteados, Algunos de éstos son: el aumento de

la tasa de acumulación de capital, incorporación de los recursos ociosos, políticas gubernamentales (crediticia, cambiaria, de fomento de inversiones, etc.), mejoramiento de las condiciones del comercio exterior y elevación del nivel educacional de la poclación.

1. Aumento de la tasa de acumulación de capital.

La tasa de acumulación de capital alcanza en Chile niveles muy bajos. La elevación de esta tasa resulta un mecanismo importante para la promoción del desarrollo económico.

Para poder financiar estos aumentos en la inversión requeridos sin recurrir al financiamiento inflacionario ni a un nivel excesivo de endeudamiento externo se hace necesario llevar a cabo diversas políticas destinadas a promover y movilizar el ahorro privado, de personas y empresas, y a incrementar sostenidamente el ahorro público, tanto del gobierno central, como de entidades autónomas y empresas estatales. [28;27]

Dada la escasez de recursos para inversiones será preciso estudiar con cuidado los proyectos de inversión y la eficiencia técnica con que ellos se realizan.

Con respecto al papel de las inversiones extranjeras en el proceso de desarrollo existen variadas opiniones. J. Ahumada dice que "el obstáculo de la escases de ahorro tiene que ser resuelto, en parte, con préstamos e inversiones extranjeras" [15;170]

"Si un país quiere desarrollarse en forma rápida, tiene que complementar su propio ahorro con préstamos e inversiones del exterior, por lo menos durante un período.

"Apretarse el cinturón", para generar dentro del país todos los recursos necesarios, es una fórmula muy viril pero ineficaz porque no produce las divisas que exigen las mayores inversiones" [15;171]

Por otra parte, encontramos autores de idea contraria como J. Cademartori que dice..."el capital extranjero establece un verdadero enclave colonial sin importarle las necesidades y el desarrollo del país." [25;127]

Incorporación de los recursos ociosos.

Existe una gran cantidad de recursos ociosos y otros que están siendo mal aprovechados. En la industria existe una subutilización de la capacidad instalada mientras en la agricultura existe una subutilización de diversos recursos: naturales, humanos, o de capital.

2. Políticas gubernamentales.

a) Política de distribución del ingreso.

"Si se examina la experiencia de los países industrializados en materia de redistribución del ingreso, sobresale la importancia casi exclusiva que se ha asignado al manejo de los instrumentos fiscales. La tributación progresiva, por un lado, y los gastos sociales, por el otro, han sido los medios básicos para reducir la participación de los pudientes y aumentar la de los asalariados en el total de recursos disponibles. Al lado de ese instrumento resalta la política sobre salarios y empleo, que probablemente ha incidido más sobre la defensa del ingreso real y comportamiento de las ganancias de la productividad que sobre la estructura misma de la repartición del ingreso" [29;417-87]

Pero, "es evidente que las influencias desde el lado de la demanda y de la "distribución monetaria" del ingreso tienen que ser acompañadas y respaldadas por otras que graviten adecuadamente sobre la estructura de la producción o de oferta" [29;490]

5. Ahumada señala que en el contexto de nuestra realidad el proceso de mejorar la distribución del ingreso no puede llevarse a cabo a menos que el Ingreso Nacional crezca en forma rápida y además que aumenten en mayor proporción los bienes y servicios de consumo de las clases de Bajos ingresos.

"Es necesario tener presente que si se intenta redistribuir el ingreso en un corto plazo, lo que dejarían de consumir los ricos al ver su interés reducido, no coincidiría con lo que los pobres desearían consumir en mayor cantidad al ver el de ellos aumentado y aún puede ocurrir que la demanda de los ricos no disminuye. Esto es lo más posible que ocurra en el caso de los alimentos". Si de la noche a la mañana distribuyéramos el ingreso y duplicáramos el ingreso recibido por los pobres, probablemente "su demanda por alimentos también se duplicaría mientras que la demanda de los ricos casi no disminuiría. Esto quiere decir que la mayor demanda de los pobres tendría que ser abastecida con un aumento de la producción y no con lo que dejan de consumir los ricos". Es totalmente imposible aumentar la producción agrícola en una gran proporción en un corto plazo, de modo que "si se intentara redistribuir el ingreso muy rápidamente lo único que se conseguiría sería un alza fenomenal de los precios agrícolas que llevaría necesariamente al alza de otros precios" [15;78]

El caso de los alimentos es sólo un ejemplo, "porque es evidente que algo semejante o ocurriría con la mayoría de otros bienes y servicios".

En conformidad con lo anterior, "la única manera permanente de redistribuir el ingreso es orientando los esfuerzos productivos, de tal manera, que se expandan más rapidamente las actividades productivas de bienes para pobres que los productores de bienes para ricos, dependiendo los ritmos relativos de cada grupo de la velocidad con que se quiera redistribuir. Naturalmente, esta política tiene que ir acompañada de otra, que sea consecuente, aplicada a las remuneraciones monetarias". [;30]

Por otra parte, estas políticas encaminadas a crear una mejor distribución del ingreso, deseen tomar en cuenta que este proceso no afecte desfavorablemente el proceso de inversión.

De acuerdo con lo que se ha dicho hasta ahora por los economistas en materia de propensión a ahorrar y en gran parte de lo que se ha dicho en relación con el ciclo económico, "lo más razonable es pensar que se necesita una tasa de crecimiento del ingreso de los inversionistas cada vez menor, para estimular una tasa de inversión creciente". En este caso "para acelerar el proceso de acumulación de capital; habría que acelerar el incremento del ingreso de los inversionistas, pero, como la relación entre las dos variables es decreciente, va quedando una porción creciente del producto generado por esas inversiones que no se necesita para estimular su propio crecimiento. Esa es la porción que puede ser redistribuída. De lo anterior se deduce que para poder redistribuir, el ingreso per cápita tiene que crecer rapidamente". [4;29]

4. Comercio Exterior:

Dada la gran cantidad de importaciones que deberán hacerse en el futuro de maquinarias, repuestos, materias primas, etc. Se plantea la necesidad de aumentar sustancialmente las exportaciones. Pero esta expansión de las exportaciones debería hacerse introduciendo a nuestra lista de exportación nuevos productos que figuran en pequeñas cantidades.

a) Términos de intercambio

"El peligro de sufrir pérdidas por el deterioro de los términos de intercambio existirá siempre mientras el país sea monoexportador o exportador de unos pocos productos que tengan una demanda que se conduce de un modo similar para todos ellos. El corolario de esta afirmación es que el esfuerzo de los países monoexportadores en sus negociaciones con los países desarrollados no debe estar dirigido a la creación de mecanismo para la estabilización de los precios en el mercado internacional sino que a la remoción de los obstáculos que impiden la diversificación de las exportaciones" [15]

En la actualidad el precio del cobre está bastante alto y consecuentemente los términos de intercambio nos están siendo favorables, pero sólo una diversificación de las exportaciones podrá reducir la pérdidas de divisas para el país debidas a variaciones en el precio del cobre.

b) Diversificación de exportaciones

Se señalan diferentes áreas a lo largo de las cuales puede iniciarse un proceso de diversificación.

Todas ellas se relacionan con la disponibilidad de recursos naturales con que cuenta el país. Esto traería como consecuencia un "nivel alto de eficiencia. Una satisfactoria posición competitiva y, lo que es más importante, el liderato tecnológico en ciertas áreas" [27;14]. Las posibles líneas podrían ser, cobre, manufacturas de cobre, frutas, explotación forestal, pesca, vinos, hierro y algunos otros.

c) Creación de mercados regionales

La ampliación del mercado resulta ser un requisito indispensable para iniciar una producción industrial de envergadura.

Las líneas descritas en parte (b) "no podrán llevarse a cabo a menos que dichas producciones se desarrollen a escalas y con un nivel tecnológico que le permita competir en el mercado internacional o dentro de mercados regionales o subregionales integrados, evitándose la proliferación de plantas de nivel no económico. Por esta razón, el establecimiento de mecanismos eficaces para la integración regional y subregional de América Latina es un requisito importante para acelerar la tasa de crecimiento de la producción industrial" [28;22]

En materia de integración económica de nuestro continente cabe señalar ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y el mercado común de la subregión andina.

Algunas de las acciones que se han realizado con respecto de la integración econónmica de América Latina son aquellos tendientes a la "creación de un mercado común en la subregión andina, integrada por Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Dicho mercado se establecerá a través de un proceso de desgravación arancelaria del comercio entre los países, creándose una tarifa externa común mínima, que garantice a los productores de la Subregión un margen preferencial contra la competencia externa, y mediante un programa concertado de inversiones llevado a cabo por la Corporación Andina de Fomento, organismo formado por los países de la subregión" [28;22]

5. Elevación del nivel educacional

a) Formación educacional y técnica resulta un entorpecimiento al desarrollo económico y social del país. La extensión y el perfeccionamiento del sistema educacional y de capacitación constituye un objetivo de primera prioridad, por constituir la educación no sólo el vehículo de transmisión

y de desarrollo de la cultura, sino que además por ser un agente vital en el proceso de integración social y un requisito necesario para la aceleración del desarrollo económico. [28;15]

b) Desarrollo de la capacidad empresarial

"La necesidad de aumentar con rapidez la productividad industrial exige la máxima atención a la formación de personal con capacidad administrativa y de personas con conocimientos de los procesos industriales y de sus operaciones específicas".

"Es preciso, además, difundir el conocimiento de las oportunidades de inversión, para lo cual se necesita institucionalizar la labor de promoción. [6]

II DESARROLLO AGRICOLA

En esta parte se analizarán las funciones que debe desempeñar el sector agrícola en el proceso de desarrollo económico, la forma en que ha respondido en sus funciones, los factores que explican la respuesta dada y algunos de los cambios fundamentales que deben plantearse en el sector agrícola, para acelerar su desarrollo.

II.1 Funciones del sector agrícola

La teoría del desarrollo económico es bien clara en cuanto se refiere a funciones que debe desempeñar la agricultura en el proceso de desarrollo económico.

"En primer lugar, la agricultura tiene que producir más alimentos y materias primas para satisfacer la demanda de una población no solamente está creciendo rápidamente y concentrándose más en los centros urbanos, sino que también quiere comer más en la medida que sus ingresos aumentan. Al mismo tiempo debe satisfacer las demandas industriales en cuanto a materias primas agrícolas, como asimismo disminuír el déficit de la balanza de pagos a través de su contribución por medio de las exportaciones".

El aumento de la producción agrícola tiene variados efectos positivos sobre el desarrollo de un país, tanto por sus efectos internos como externos. Sus defectos externos se pueden resumir así: "el aumento de las exportaciones o la sustitución de importaciones de productos agrícolas, a través del incremento que originan en la capacidad para importar otros bienes, pueden posibilitar, así una mayor participación del sistema en el intercambio internacional". (30;33)
Segundo, el sector agrícola debe hacer inversiones tanto en la agricultura como en los otros sectores económicos. "Estos capitales provendrían del excedente agrícola que no se consume en el campo mismo, y de la transferencia de trabajadores

de la reserva de la población rural para satisfacer las crecientes necesidades de mano de obra capacitada de la industria y de otros sectores sectores urbanos". (6.203)

"Es posible afirmar que el proceso de inversión - no es solamente un proceso económico sino también un proceso social en que se combinan 2 factores: bienes materiales y fuerza de trabajo".

"A medida que se aumenta el ingreso por persona, la demanda de productos no agrícolas aumenta más rápidamente que la demanda de productos agrícolas. Para que no se produzca un desequilibrio en los precios se requiere, en consecuencia, que la producción no agrícola aumente más rápidamente - que la agrícola.

Para que esto ocurra, la población trabajadora no agrícola tiene que aumentar a un ritmo más acelerado que la agrícola y esto se consigue sustrayendo mano de obra de la agricultura".

"Mientras mayor es el número de personas que se puede alimentar gracias al trabajo de un agricultor, mayor es el número que puede dedicarse a trabajar en otras actividades más productivas que la agricultura y más alto el nivel de vida de que pueden gozar todos los habitantes". (15;93)

Tercero; "el sector agrícola debe ofrecer un mercado creciente para los productos de la industria nacional". (6;203)

"La agricultura contribuye al desarrollo económico cuando ofrece oportunidades para el crecimiento de otros sectores a través de intercambios de bienes y servicios. Esto se puede llamar la contribución del mercado, siguiendo la terminología de Simón Kugnets. Específicamente, la agricultura hace esta contribución a través de, a) la compra de algunos de los insumos agrícolas de otros sectores; b) la compra de bienes y servicios de consumo, y c) la venta de productos agrícolas para pagar las compras de los otros sectores".

"En las primeras etapas de la industrialización las industrias nacionales tienen un mercado ya existente para sus bienes manufacturados que van a sustituír a los bienes manufacturados importados. Una vez saturadas estas demandas, sin embargo, la industria emergente tiene que buscar nuevos mercados. Generalmente es muy difícil para una industria pequeña y nueva competir efectivamente en el comercio exterior, lo que deja pocas alternativas salvo ampliar los mercados de consumo doméstico. De otra manera, el crecimiento del sector industrial va a llegar al tope una vez que haya copado en el mercado existente la sustitución de importaciones". (6;211)

Por lo tanto, para lograr una expansión de las demandas internas para las industrias y servicios de los nuevos sectores modernos se hace necesario conseguir una distribución del ingreso que lo permita, de modo que el desarrollo continúa sin interrupciones serias.

Cuarto y último la población rural es bastante numerosa, por lo tanto "un aumento en su nivel de vida, en su bienestar y su productividad es por definición un componente del proceso de desarrollo". (6;203)

II.2 Forma en que ha respondido el sector agrícola en sus funciones en relación al desarrollo económico.

2.1 El sector agropecuario no ha proveído los alimentos y materias primas que son necesarios para el desarrollo económico general del país.

El sector agropecuario chileno ha crecido a una tasa acumulativa anual de 1.8% (desde 1936 a 1965) tasa que resulta ser menor que el crecimiento de la población -que fue alrededor del 2,2%- como así mismo que la demanda interna por dichos productos y que la de producción de los demás sectores de la economía.

Cuadro No. II.1. registra las cifras totales y per cápita de crecimiento de la producción agropecuaria.

CUADRO No. II.1

CHILE: tasas de crecimiento acumulativo anual de la producción agropecuaria, total y por habitante. (en %)

	1936-1938/1963-65 a/	1956-1958/ 1963-1965
1o. TOTAL	1,8	2,1
Agricultura	1,6	2,3
Ganadería	2,0	1,8
2o. por habitante	-0,4	-0,4
Agricultura	-0,6	-0,2
Ganadería	-0,2	-0,7

a/ no está incluída la producción de frutos y hortalizas.

Fuente: (31;I-2)

Se puede observar que la producción agropecuaria sufrió una disminución en términos per cápita. En el período - 1956-1965 hubo una disminución mayor en la producción pecuaria comparado con la producción agrícola. Sin embargo debe advertirse que gran parte del crecimiento de la producción agrícola en el último tiempo se debe no al - de productos alimenticios tradicionales sino a cultivos industriales especialemente remolacha azucarera y el - "raps".

"Si la producción agrícola hubiera crecido siquiera en la medida suficiente para mantener la disponibilidad por persona, el país no se habría visto confrontado con una situación inflacionaria tan pertinaz y aguda, habría invertido más y desarrollado a mayor velocidad.

Porqué si así hubiera ocurrido, los precios de los productos agrícolas no habrían tendido a subir tan rápidamente y no habría sido necesario la fijación de los precios agrícolas por parte del Gobierno. - Una vez que el Gobierno comienza a fijar precios - son muy grandes los peligros de que los fije a un nivel tan bajo que no estimulen la producción. Además si la producción agrícola hubiera aumentado no habría sido tan necesario hacer reajustes masivos de sueldos y salarios y la inflación habría perdido uno de sus principales mecanismos de propagación". (15;67)

Debido al estacionamiento de la producción agropecuaria se creó una creciente distancia entre la demanda y el abastecimiento interno de productos agrícolas. "Esto se encuentra demostrado por una tendencia al - cista en los precios de algunos productos agrícolas por un aumento en las importaciones de alimentos y por los pésimos niveles de nutrición de los secto - res más pobres".(6;204)

Donde se observa con mayor claridad el estancamiento relativo del sector agrppecuario es en su participación al Ingreso Geográfico.

El sector agropecuario ha ido perdiendo significación en su aporte al Ingreso Geográfico. En 1950 su aporte era de 14% cifra que se redujo a 9.4% en 1960 (Cuadro II.2). De igual manera, la población activa se redujo de 31,1% en 1950 a 26,4 en 1960. Todos los otros sectores aumentaron su participación o la mantuvieron.

CUADRO II.2

Aporte relativo de los sectores de la economía al ingreso geográfico en Chile

	1950		1960	
	Ingreso Geográfico	Pobl. Act.	Ingreso Geográfico	Pobl. Act.
Agricultura	14,0	31.1	9.4	26.4
Minería	5,3	4.6	6.0	3.7
Industria	17,2	18.4	17.2	18.2
Construcción	2,8	4.6	3.8	4.3
Servicios Públicos	7,1	41.3	8.7	47.6
Otros Servicios	53,6	-	54.9	-
	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: (16; c.2)

La reducción que experimentó la producción agropecuaria por habitante repercutió en primer lugar sobre el comercio exterior. En sólo 30 años la participación de los productos agropecuarios en el total exportado por el país bajó de 20 a 3%. Contrastando con esta fuerte caída, las importaciones de dichos bienes subieron rápidamente, (31:3). Consecuentemente el comercio exterior del sector agropecuario arrojó un saldo negativo. Gráfico II.1 y Cuadro II.3 muestran datos referentes al comercio exterior agropecuario.

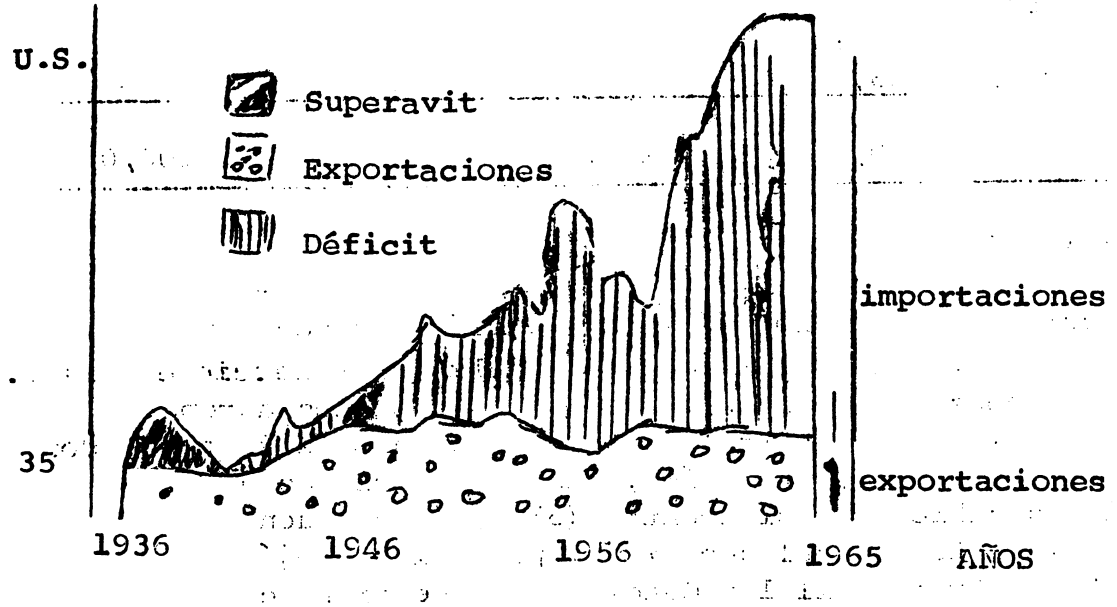
"A diferencia de otros países latinoamericanos, cuyos productos de exportación son de manifiesta importancia en el comercio internacional, Chile exporta frejoles, lentejas, cebollas, ajos, lana y frutas en escala reducida en comparación con los de los otros países". (6;23)

GRAFICO No. II.1

CHILE: Balance del Comercio Exterior de productos agropecuarios (1936-1965) (En millones de dólares a precios de cada año).

GRAFICO No. II.1

CHILE: Balance del Comercio Exterior de productos agropecuarios (1936-1965) (En millones de dólares a precios de cada año)



Fuente: (31; G.I-3)

CUADRO II.3.

CHILE: Comercio Exterior Agropecuario - 1949-1962

Años	Exportación (en millones de dólares)	Importación (en millones de dólares)	Balance Comercial
1949	40,2	64,1	- 23,9
1950	36,5	69,2	- 32,7
1951	52,2	83,6	- 31,4
1952	46,0	120,3	- 74,3
1953	42,1	91,5	- 49,4
1954	36,5	123,7	- 87,2
1955	36,1	112,7	- 76,6
1956	33,4	82,0	- 48,6
1957	36,1	92,9	- 56,8
1958	34,2	93,7	- 59,5
1959	35,3	86,4	- 51,1
1960	30,3	117,1	- 86,8
1961	37,1	126,4	- 89,3
1962 a	40,3	127,9	- 87,6
1963 a	39,4	181,1	-141,7

Fuente: (6;23)

a) Cifras provisionales

Por otra parte, una gran parte del aumento de las importaciones se hizo en bienes que Chile está capacitado para producir.

"Las importaciones pueden dividirse en 2 grupos: sustituibles. Las características climáticas del país no permiten el cultivo en escala comercial de especies, tales como algodón, té, café, cacao, bananas, etc." "Los productos sustituíbles por producción interna son, el ganado en pie, carne y subproductos de la ganadería -como cuero, sebo y grasas comestibles- trigo, productos lácteos, aceites comestibles, et. y como adelante se verá los recursos naturales de Chile permitirían incrementar su producción para abastecer las necesidades del mercado interno" (6;23) Ver Cuadro II.4.

Viendo la significación de las exportaciones e importaciones agropecuarias en relación al total de exportaciones de la economía se puede decir que de cada 100 dólares que el país recibió en esos años por concepto de exportaciones totales, sólo tres eran el aporte de la agricultura nacional, pero en cambio, se ocuparon 30 para traer a Chile productos agropecuarios o bienes que el sector emplea en su proceso productivo. Pero, a pesar de estas cuantiosas importaciones, subsisten graves deficiencias alimentarias en una importante proporción de la población. (31;3)

"A través de sus efectos sobre el sector externo, la agricultura se ha transformado en una fuente generadora de desequilibrios en la disponibilidad interna de divisas , de devaluaciones monetarias y, en general, ha constituído tradicionalmente una de las presiones básicas que estimularon el proceso inflacionario latinoamericano" (30:59)

CUADRO II.4

CHILE: Composición de las importaciones agropecuarias 1961-1963 (Promedio anuales en millones de dólares)

Productos	Período 1945 - 1949	Período 1961 - 1963	Indice (Base 1945-49)
Cereales	1,40	16,45	1.175
Oleaginosas	4,62	5,87	127
Azúcar	21,16	16,41	77
Carnes	14,10	27,52	195
Leche y derivados	0,80	7,77	971
Lana de oveja	1,20	5,86	488
Otros productos pecuarios	1,40	5,72	408
Sub-Total importc. sustituíbles	44,68	85,60	191

CUADRO II.4 (Contin.)

Productos	Período 1945 - 1949	Período 1961 - 1963	Índice (Base 1945-49)
Frutas tropicales	1,30	4,19	322
Fibras vegetales	9,53	22,22	233
Estimulantes y otros	8,39	19,31	230
Sub-total no sustituíbles	19,22	45,72	238
TOTAL	63,90	131,32	205

Fuente: Dirección de Estadística y Censos. Anuarios de Comercio Exterior; tomado de (6;205).

2.2. Se citó como segunda función de la agricultura el aumentar la tasa de inversión de su propio sector así como contribuir a la inversión de otros sectores de la economía. "W. Arthur Lewis, ha planteado el problema diciendo que el problema básico del desarrollo de los países no industrializados es aumentar la inversión bruta de una tasa entre 12 y 15% del producto nacional, hasta una tasa entre 25 y 30% del producto nacional. En Chile, la inversión bruta ha variado solamente entre 9 y 13% del producto nacional durante los últimos 15 años o sea está muy lejos del 25 a 30 que un país en desarrollo acelerado tiene que lograr. Por supuesto es imposible que la agricultura que cuenta con solamente un 10% del producto bruto pueda cubrir la diferencia, pero es cierto que podría contribuír con mucho más". / 6;210 /

"El estancamiento de la producción agrícula dificultó la inversión en los sectores no agrícolas, porque aceleró el proceso inflacionario y agudizó la escasez de divisas. En cuanto a la inversión en la propia agricultura se vio constreñida por las condiciones sociales que imperan en el campo chileno y por la rentabilidad relativamente baja de las inversiones de esa actividad. Naturalmente, la inflación y la escasez de divisas también afectaron la inversión agrícola". (15;68)

"Además, se puede especular que los valores de la sociedad agrícola tradicional con su énfasis en una clase patronal que vive bien, consume los mejores productos importados y viaja mucho, ha tenido influencia sobre los valores dominantes en la sociedad nacional, siendo la responsable en parte de los bajos niveles de inversión en todos los sectores". (6;210)

"La contribución de la agricultura a la capitalización de la industria no es grande, salvo en casos excepcionales como la molinería del sur. Las inversiones se han canalizado principalmente hacia la construcción o la compra de bienes raíces urbanos. Obviamente, la inversión en el agro no ha sido grande o ha sido generalmente improductiva". (6;38)

"La otra manera en que el sector rural contribuye con capitales a la industrialización es el suministro de mano de obra a las industrias y servicios urbanos. La agricultura chilena ha cumplido esta función bastante bien durante los últimos años. Solamente durante la década 1950-1960 aproximadamente 548.000 personas han emigrado de las zonas rurales hacia las urbanas, lo que representa un aporte de capital humano muy considerable. En realidad, la migración para escapar a las condiciones de vida deplorables del ambiente rural ha sido más rápido que lo que la ciudad puede absorberlos. Se puede esperar que una Reforma Agraria que mejore las condiciones en el campo pudiera disminuir un poco esta tasa de migración poniéndola más de acuerdo con las disponibilidades del aumento de empleo en los campos". (6;211)

Asímismo debe señalarse que la escasa educación, la poca capacitación y muchas veces la mala salud de la gente que migra de los campos influye negativamente en los aspectos sociales del proceso de desarrollo.

2.3. La agricultura no ha podido cumplir su función en cuanto a ofrecer un mercado creciente para los productos de otros sectores.

Por una parte, la población que vive en el agro -más de 3 millones de chilenos - podría constituir un enorme mercado para los productos de la industria nacional. Sin embargo, es sabido que el tamaño de un mercado está dado fundamentalmente por el monto de la demanda efectiva que se ejerce, según sea la dimensión de los ingresos generados.

En el caso de la agricultura chilena, se sabe que el ingreso generado en la agricultura no pasa del 12% de la Renta Nacional".

"Si a la población campesina le tocara una parte de la renta nacional a la que le corresponde en la población total del país,* entonces el consumo de productos industriales que se demanda en el agro crecería casi en 10 veces. Es difícil que la industria nacional encuentre en otra parte un mercado de tan vastas posibilidades como el que se encuentra hoy día en el campo chileno". (25;112)

CUADRO No. II.5.

CHILE: Distribución del Ingreso en la Agricultura. 1969

Grupos socioeconómicos	Familias Agric. (miles)	%	Ingreso global (millones de E°)	%	Ingreso (promedio) E°
Trabajadores y pequeños productores	249,9 a	70,7	155,2 b	33,4	636
Productos familiares c	61,1	17,7	59,0	12,7	966
Empleados	7,3	2,1	8,6	1,8	1,178
Productos medianos	22,3	6,5	71,4	15,4	3,202
Productos grandes	10,3	3,0	170,8	36,7	16,582
T o t a l	344,9	100,0	465,0	100,0	1,348

a) Incluye familias de productores con explotaciones subfamiliares y medieros.

(*) Para 1960 esta cifra es 26,4%, Ver Cuadro II.2.

b) Incluye salarios, regalías, aportes al Servicio de Seguro Social y el ingreso obtenido en las explotaciones subfamiliares, en las medierías y en la ración de tierra de los inquilinos.

c) Incluye en su mayoría parcelas de 5 a 20 hectáreas y de mayor cabida en la región sur y austral. Metodológicamente todas estas explotaciones son familiares. Sin embargo, se estima que en la práctica una proporción relativamente importante debería clasificarse en el estrato subfamiliar. En consecuencia, al eliminar esas explotaciones el ingreso promedio por familia sería más alto.

Fuente: III Censo Agrícola Ganadero, Cuentas Nacionales (CORFO) y en estudios de casos. Tomado de /6; 18/

Por otra parte existe una muy desigual distribución del ingreso dentro del mismo sector agrícola. El cuadro No. II.5 muestra que el 9,5% de las familias agrícolas pertenecientes a medianos y grandes productores reciben un 52,1% del ingreso global del sector, por otra parte los trabajadores y pequeños productores, que constituyen el 10,1% de la población agrícola obtienen solamente el 33,4% es decir, sólo una tercera parte del ingreso agrícola y de esta tercera parte más de la mitad se gasta en la compra o en el autoconsumo de productos alimenticios. En cambio el grupo de más altos ingresos gasta una proporción del ingreso en el exterior y en la compra de bienes importados, tales como automóviles y varios artículos suntuarios que no son producidos en el país.

Resulta claro entonces, que la actual distribución del ingreso agrícola no permite a la agricultura ofrecer un mercado amplio para los productos generados en los otros sectores.

2.4 La agricultura tampoco ha respondido en su función de aumentar el nivel de vida, el bienestar y productividad de la población agrícola. Se pueden ver algunos indicadores como: la distribución del ingreso, los salarios, la dieta, la situación habitacional para poder apreciar lo que es en la actualidad la pobreza del campesinado chileno.

En las páginas anteriores se hizo referencia a la desigual distribución del ingreso. Con respecto a los salarios el Informe CIDA plantea lo siguiente: "los salarios reales agrícolas no han crecido sustancialmente y es probable, que por la mayor eficacia de las políticas anti-inflacionistas para la congelación de sueldos y salarios, que los controles sobre los precios, como también por la falta de organización del sector laboral, estas remuneraciones hayan perdido poder adquisitivo". /6;192/

Cabe señalar que debido a esta pérdida de poder adquisitivo se han producido pérdidas en los niveles de nutrición y educación como así mismo se ha paralizado el desarrollo industrial por falta de un excedente de salarios que permita la adquisición de bienes manufacturados.

La dieta a un nivel nacional es deficiente pero en áreas rurales es aún peor. "Por ejemplo, alrededor de un tercio de la población del país consume prácticamente toda la carne disponible, dentro del cual no se cuenta la gran masa de la población rural". /6;194/

El bajo nivel nutricional se traduce "en una subnutrición crónica con una secuela de consecuencias muy serias en cuanto a productividad física, intelectual e incluso supervivencia". /6;194/ Además existen otros indicadores en relación a esto mismo como es la mayor tasa de nacimientos sin atención médica y la mayor tasa de mortalidad infantil en la áreas rurales en comparación a las áreas urbanas.

La situación habitacional es también deficiente, en su mayoría las viviendas se encuentran en mal estado, carecen de servicios de baño, alumbrado eléctrico y agua potable. Sólo el 7.6% de las viviendas rurales poseen baño, el 19,4 poseen alumbrado eléctrico y el 7,1 posee agua potable. /6;196-7/

La situación educacional es también deficiente. Observando el cuadro II.6 salta a la vista "la enorme proporción de población rural que no alcanza ni siquiera a cursar el primer año de la escuela primaria completa. Prácticamente uno de cada dos años del área rural, no alcanza a disfrutar ni siquiera de tan mínima oportunidad. En el área urbana en cambio, apenas uno de cada diez les sucede lo mismo. A estas cifras hay que agregar el fenómeno de la deserción escolar que en áreas rurales es especialmente fuerte". /6;198/

Luego, la situación educacional es bastante mala puesto que "no provee ni de un medio de mejorar el status social de la gran masa campesina, ni de abrirles las puertas a otros niveles de ingreso; no favorece tampoco la participación en las actividades de la comunidad rural, siendo por último un muy mediocre elemento de tecnificacióney especialización de la mano de obra campesina. /6;200/

CUADRO II.6

Población en edad escolar (6-14 años) con y sin instrucción área rural y urbana, 1962
(En miles)

	Urbana	Rural	Total
Población de 6-14 años	1.127	595	1.722
Población con instrucción	1.016	320	1.336
Inescolares absolutos	111	275	386
% del total en edad escolar	9.9%	46.4%	22.5%

Fuente: INTAGRO: "Educación Elemental y Alfabetismo en el Area Rural".
Santiago, 1965, Tomado de /6;198/

II.3 Factores que explican el mal funcionamiento de la agricultura.

El impacto del estancamiento agropecuario parece un factor importante en muchos de los problemas económicos más agudos. /6;38/ Hay una serie de factores que se combinan para hacer que la agricultura no tenga el papel dinámico que le correspondería. Cada uno de los factores incide de distinta manera algunos en menor o mayor grado, en el resultado final.

Ellos son principalmente, la estructura agraria, el nivel de capitalización, problemas de comercialización, inadecuados políticos gubernamentales, baja formación educacional y técnica de la población agrícola, e insuficiente desarrollo de las organizaciones agrícolas.

3.1 Inadecuada estructura agraria

La inadecuada estructura agraria resulta ser uno de los obstáculos principales para un rápido aumento de la producción.

"Un sector dinámico exige una estructura de tenencia de la tierra que de oportunidades e incentivos para producir e invertir al máximo a todos los grupos que trabajan en el agro".

La actual estructura no ofrece los incentivos necesarios. Las razones se analizan viendo la distribución de los recursos en relación a la clase de propietaria y el grado de aprovechamiento de los recursos en relación a su disponibilidad.

a) Distribución de los recursos en relación a la clase propietaria.

La estructura agraria chilena se caracteriza por la preminencia del sistema latifundio-minifundio.

Casi las totalidades de los predios del país registran tamaños inconvenientes, que no permiten una adeduada combinación de recursos, sea por exceso de tierra y escasez relativa de capital y trabajo (latifundios), sea por escasez de tierra y capital y sobre abundancia de trabajo minifundios. /31; 20/

CUADRO II-7

Distribución del número y de la superficie de las explotaciones según grupo de tamaño de los mismos en 1965

Tipo de explotación:

	Distribución		Composición	
	Número (en miles de explot).	Superf. (En miles de Ha).	Número (en porciento)	Superf.
1. Sub familiar	124	207	48,7	0,7
2. Familiar	97	3.041	38,4	9,9
3. Multifamiliar mediano	22	3.179	8,7	10,4
4. Multifamiliar grande	11	24.221	4,2	79,0
T o t a l	254	30.648	100	100

Fuente: ODEPA /31; C.6/

Cuadro II-7 muestra que las explotaciones multifamiliares* grandes que constituyen el 4,2% poseen el 79% del total de la superficie agropecuaria mientras las explotaciones subfamiliares que constituyen el 48,7% posee solamente el 0,7% de superficie agropecuaria.

*/ La definición de los conceptos de subfamilias, familiar, multifamiliar mediano y multifamiliar grande están en el apéndice. II.1.

Apéndice II.1.

Definiciones: */

a) "Tamaño "Subfamiliar",cuyas tierras son insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de una familia y para permitir la utilización de su trabajo productivamente durante todo el año.

b) El tamaño "Familiar" es el que dispone de suficiente tierra para mantener a una familia a un nivel satisfactorio de vida mediante el trabajo de sus miembros y la aplicación de la técnica predominante en el área.

c) El tamaño "Multifamiliar "mediano" es el que tiene las tierras necesarias para emplear un número mayor de trabajadores que el que aportan los miembros de la - familia, pero no tantos como para requerir una organización jerárquica a base de la designación de un administrador, mayordomo, etc.

d) El tamaño "Multifamiliar Grande" es el que posee tierras suficientes para dar ocupación permanente a una fuerza de trabajadores mucho mayor que los miembros de la familia de su conductor y dentro de cuya unidad si se requiere la división del trabajo y la organización jerárquica.

"En nuestro país los recursos de tierra y capital están fuertemente concentrados en pocas manos. Las explotaciones multifamiliares grandes, que constituyen la quinceava parte del total cuentan con 2/3 de la superficie arable, representando el 80% del avalúo fiscal. En el caso extremo, aquéllas más pequeñas que son 1/3 del total, apenas disponen de un centésimo de la superficie arable con una superficie promedio por familia de poco más de una hectárea, cuadro II.8.

*/ Basado en CIDA /6; VIII-XI/

Esto determina que el 70% de las familias agrícolas operan unidades demasiado pequeña para emplear la fuerza de trabajo de la familia. Por estos motivos no tienen la posibilidad de conseguir capitales ni créditos para producir mejor, tampoco técnica o acceso a los mercados. Por otra parte, los inquilinos y medieros aunque tengan acceso parcial a la tierra, no tienen los incentivos necesarios. Sus contratos son generalmente verbales pueden ser terminados a voluntad del propietario. Necesitan autorización del dueño de la tierra para hacer mejoras en sus casas, plantar árboles frutales o cualquiera otra inversión. No tienen ninguna seguridad de que las inversiones cambien los van a beneficiar a éllos. Es muy lógico que muchos concluyan que no vale la pena aumentar la producción en sus siembras si no van a quedarse con la mayor parte de los beneficios.

Además, la gran concentración de las tierras en pocas manos "va acompañada de una concentración similiar de les mejores recursos y, en particular, de la disponibilidad de aguas de riego" /37,14/. "La concentración del crédito, la facilidad de acceso que al mismo tienen estos grandes propietarios y empresarios y su costo negativos en términos reales", constituyen importantes subsidios a este grupo de empresarios terratenientes /37,13/.

Los grandes agricultores gozan de status social y del poder político que trae consigo la condición de dueño de la tierra. Pueden vivir a niveles muy altos mediante ingresos que les producen sus propieadades, aunque sean extensivamente trabajadas. Muchos de éllos tienen otros intereses como profesionales o políticos en las ciudades y no dependen de la agricultura como su única fuente de ingresos.

La estructura de tenencia no hace necesario para éllos ser propietarios eficientes o innovadores. /32;39/

b) Grado de aprovechamiento de los recursos en relación a su disponibilidad.

No podría atribuírse el estancamiento relativo del sector a la falta de recursos productivos. En Chile hay cerca de catorce millones de hectáreas aptas para la producción agropecuaria, de los cuales solo 5,5 son arables. Existen otros doce millones de hectáreas para la explotación forestal comercial. Tanto si se le mide en relación a la superficie total del país como a través de la disponibilidad por habitante el suelo constituye un recurso esencial escaso. Sin embargo, su utilización no ha sido racional y mucho menos su conservación; aún cuando son muy reducidas las posibilidades de expandir la superficie ocupada, son enormes las de aumentar su productividad -mediante el uso de fertilizantes, semillas mejoradas, control sanitario de las plantas y del ganado, etc. y de incrementar los usos más intensos del suelo, sustituyendo pastos naturales y trigo, por ejemplo, por praderas artificiales permanentes, frutales, hortalizas, maís, remolacha azucarera, etc. /31;10-1/

"La sub-utilización de la tierra es sumamente grande: tierras aptas para el cultivo intensivo están dedicadas a cultivos extensivos, otras, adecuadas para la ganadería intensiva están siendo destinadas a pasto de pobre calidad, que sólo permiten una ganadería muy intensiva". / 6;24 /

Cuadro II-9 muestra que hay un amplísimo márgen de aumento de las tierras de uso agrícola "incluso sin aumentar las superficies o emprender proyectos que permitan cambiar de categoría los suelos, se puede, con relativa facilidad intensificar la producción agropecuaria mediante recursos ya explotados". "Se presupone que esto es factible cuando se advierte la baja intensidad de uso de la tierra en un alto porcentaje de terrenos ya arados y cuando la mitad de la tierra arable se deja en pastos naturales y se siembra, únicamente de vez en cuando en una rotación sumamente extensiva.

CUADRO II-9

CHILE: Comparación entre el uso potencial y uso actual de la tierra, 1955-1959

Clase de tierra	Uso potencial Hás.	%	Uso Actual Hás.	%	Diferencia Hás.
Arable	11.849	16,1	5.544	7,5	6.306
Agrícola no arable	41.544	56,1	16.094	21,7	25.450
Sin valor agrícola	20.607	27,8	6.075	8,2	14.532
No incluída o censada	176	-	46.464	62,6	46.288
Superficie territorial	74.176	100,0	74.176	100,0	-

Fuente: /6;24/

En la actualidad se advierte una relación inversa entre el tamaño de la explotación y la intensidad de uso. Esto nos hace "posible asegurar la posibilidad de intensificar la producción en la mayoría de las explotaciones chilenas, especialmente en las de mayor tamaño". /6;24/

Con respecto al grado de aprovechamiento de los factores humanos la estructura de tenencia de la tierra no provee incentivos que conduzcan a su total utilización y se puede decir que su uso es tan deficiente como el de la tierra.

Lejos de constituír un obstáculo a la producción, la mano de obra ha estado desocupada, subocupada y ha emigrado a un ritmo demasiado elevado, por falta de oportunidades de trabajo. /31;13/

Algunas estimaciones al respecto muestro "un exceso de mano de obra de aproximadamente un tercio del total, circunstancia determinante en el escaso poder de negociación de los asalariados (salarios de subsistencia) y en los bajos niveles de vida prevalecientes en el área rurales". / 6;27 /

La desocupación crece a medida que disminuye el tamaño del predio. Los activos de predios subfamiliares trabajan en promedio cinco meses al año. Esto significa la périda irrecuperable para la economía del país de más de 100 millones de jornadas de trabajo . Por otra parte la falta de expectativas en el agro es un factor decisivo en el proceso de migración del campo a la ciudad en busca de trabajo. Así se obliga al Gobierno a distraer importantes recursos para crear oportunidades de trabajo, construcción de viviendas, servicios públicos, etc. / 32;40 /

3.2. Capitalización. */

"La estructura de tenencia de la tierra no crea incentivos para incrementar las inversiones en el agro chileno, las que constituyen el mecanismo fundamental para desarrollar el sector y por ende la Economía Nacional.

La formación de nuevas inversiones está relacionada con la forma cómo se distribuye el ingreso agrícola, que a su vez está determinado por la propiedad de la tierra. En la agricultura chilena las personas en que se concentra la tierra y el ingreso agrícola, tienen altos patrones de consumo y, en consecuencia. bajos niveles de inversión. En el último decenio el capital agropecuario creció a una tasa acumulativa del 2.2%. Si se tiene presente que la tasa capital-producto de la agricultura es de 3 a 1 se puede concluir que el aumento del capital es

*/ Basado en Dr. David Alaluf / 32;40-1 /

insuficiente para aseguar una tasa de crecimiento de la producción compatible con las necesidades de Chile. Esta baja tasa de inversión se puede explicar mediante la distribución de los ingresos agrícolas. Según estimaciones de las cuentas nacionales de CORFO, el 9% de las familias agrícolas, representado por los productores medianos y grandes reciben el 52% del ingreso del sector con un ingreso anual aproximado de 8.000 dólares netos por familia. El resto, vale decir, 310.000 familias, incluyendo trabajadores, pequeños productores, productores familiares y empleado reciben en promedio 700 dólares por familia, es decir, menos de 10 dólares mensuales por persona. Este nivel de ingreso, como es obvio, no permite destinar ahorros para incrementar en forma apreciable su capacidad productiva.

Por su parte, en las grandes explotaciones, se consume casi totalmente los ingresoa que allí se generan. Un estudio sobre patrones de consumo de los grandes productores reveló que éstos destinan el 48% a gastos definidos como necesarios: habitación, alimentación, vestuario, servicios, educación, transporte, etc., y un 52% en gastos suntuarios, automóviles, viajes al exterior, recreación, adquisiciones de productos importados, etc. Del consumo suntuario, un 20% corresponde a artículos importados.

Estos antecedentes tienen una importancia trascendental ya que no puede haber desarrollo del sector sin que aumente la tasa de formación de capital. En 10 años, el capital agrícola creció en un promedio aproximado de 30 millones de dólares. Si los grandes productores en vez de gastar un nivel promedio aproximado de 17.000 dólares por año, hubieran gastado la mitad, el capital agrícola habría crecido por este solo concepto en 85 millones de dólares por año, lo que significaría una duplicación de la inversión neta nacional.

La tasa de inversión bruta en Chile, ha variado entre el 9 y el 13%, lo que está muy lejos del 25 a 30% que un país debe lograr si quiere alcanzar un proceso de desarrollo.

Es interesante hacer notar lo que sostiene el economista inglés Kaldor al referirse a Chile.

""La diferencia más importante (entre Chile y el Reino Unido), estriba en que en Chile el consumo de las personas que son propietarios absorbe el 21.2% de los recursos nacionales, mientras que en el Reino Unido sólo representa el 7,4%. Como este grupo comprende en el Reino Unido un número relativamente elevado de pequeñas rentistas -lo que al parecer no ocurre en Chile- resulta que la proporción de los recursos nacionales que se destina a la producción de bienes y servicios para el consumo suntuario de las clases acomodadas es por lo menos de tres a cuatro veces mayor en Chile que en el Reino Unido".

"Si la proporción del consumo en el ingreso bruto proveniente de la propiedad,, se redujera a la proporción registrada en el Reino Unido -30%- el consumo personal de los capitalistas se reduciría de 21.1% a 10.3% en relación con los recursos nacionales. Los recursos así liberados serían más que suficientes para duplicar la tasa de inversión bruta en capital fijo y existencias, lo que quiere decir, de acuerdo con las estimaciones oficiales, que la tasa de inversión neta se incrementaría del 2 al 14% del ingreso nacional neto".

"Estas estimaciones contradicen la opinión frecuentemente expresada, de que Chile por su misma pobrerza, no es capaz de generar los ahorros suficientes para lograr una tasa acelerada de formación capital. Por el contrario, las cifras tienden a demostrar que si el consumo suntuario se redujera a una proporción más pequeña de los ingresos provenientes de la propiedad, la proporción del ahorro en el ingreso nacional podría elevarse considerablemente sin reducir el nivel de vida de la gran masa de la población". [6;185-6]

3.3. Comercialización. */

---

*/ Basado en [31; II-34]

La comercialización de los productos agropecuarios en un proceso complejo que exige una infraestructura adecuada -bodega, silos, frigoríficos, medios de transporte, plantas elaboradoras, etc.- y además, recursos financieros para adquirir y retener los productos desde que el agricultor vende su cosecha hasta cuando se entrega al público. Como todo esto tiene un costo, una parte del precio que paga el consumidor se destina a financiarlo, quedando el remanente para el productor. Así, un proceso caro e ineficiente disminuirá los precios recibidos por los productores.

En Chile la comercialización se ha convertido en una traba al desarrollo agropecuario, al no haberse modernizado al ritmo requerido por el aumento de los abastecimientos, la urbanización de la población y la elevación y redistribución de sus ingresos. Los principales problemas detectados son: i) insuficiente disponibilidad e inadecuada localización de las instalaciones; ii) existencia de graves fallas en el sector elaborador; iii) déficit de medios de transporte; iv) excesiva ramificación de la mayoría de los canales, con etapas que encarecen innecesariamente el proceso, v) carencia de recursos financieros para adquirir, elaborar, distribuír y retener la producción agrícola y vi) insuficiencia de los servicios que desea prestar el E tado y los particulares al sector comercializador (estudios, informes de mercado, pronósticos de siembras o cosechas).

Por consiguiente una política de comercialización "debe contribuír a orientar y estimular el aumento de la producción agropecuaria, ofreciendo canales expeditos para la colocación de la producció y minimizando el costo de todo el proceso. Deberá, además, asegurar a los consumidores un abastecimiento adecuado e ininterrumpido".

a) Políticas de Precios

Un nivel de precios adecuado esencial para genera los recursos requeridos por las inversiones y para ofrecer una rentabilidad conveniente a las mismas, como incentivo para que los productores inviertan en el sector. También son importantes las relaciones existentes entre los precios de los distintos productos, pues orientan las decisiones de los empresarios respecto a qué cultivar o producir. Finalmente, deben atenderse las modalidades de fijación de precios, la base de su determinación, las escalas de precios, etc. /31; II-31/

Si se desea estimular la oferta de un determinado rubro, no es suficiente incrementar únicamente el precio que recibe el productor. Es preciso además incluír simultáneamente una serie de otras medidas tales como suministro de insumos, facilidades de comercialización, etc., que contribuyen a disminir el riesgo y la incertidumbre derivados de la explotación de dicho rubro. Una forma de lograr este objetivo sería mediante el establecimiento de contactos de producción con empresas o instituciones responsables, que garanticen el suministro adecuado y oportuno del "paquete" de insumos y servicios que crearían "seguridad Institucional".

El papel de los precios pueden jugar como herramienta de política tendiente a estimular la oferta de ciertos productos agropecuarios, es bastante limitado si no se sitúa en el ámbito <u>físico</u> o <u>institucional</u> en que se generan las decisiones de producción de los agricultores.

Entre las restricciones físicas, las más importantes serían las relacionadas con características de los suelos, tales como salinidad, condiciones de fertilidad y textura, susceptibilidad a erosionarse, cantidad de malezas y aquéllos provocados por factores climáticos tales como lluvias a destiempo, escasez o exceso de precipitaciones y otros.

Los factores de carácter institucional serían los siguientes:

- Seguridad de colocación de los productos
- eliminación de intermediarios
- obtención de su precio mínimo rentable
- grado de perecibilidad de los productos (posibilidad de esperar mejores precios)
- Calidad de la información de las condiciones de mercado
- Posibilidad de obtener financiamiento
- obtención de ingresos distribuídos a lo largo del año
- requisitos y disponibilidad de mano de obra
- disponibilidad de insumos físicos y asistencia técnica
- especialización de ciertos rubros (tradición, conocimientos, etc).

La política de precios se caracterizó en el pasado por: la falta de claridad y vinculación de sus objetivos con el desarrollo agropecuario, escasa coherencia y estabilidad, progresista intervención estatal, que alcanza ahora a los precios del 70% del valor de la producción.

El nivel de precios agropecuarios subió en términos reales desde 1930 hasta 1954, fecha en que comenzó a deteriorarse para llegar en el decenio posterior al nivel más bajo registrado desde que existe información. La nueva política implantada en 1965 elevó los precios reales de ese año en 18% con respecto a 1964 lográndose una elevación adicional de 5% en 1966. Sin embargo, en 1967 y 1968 hubo algunos deterioros.

"El nivel de los precios no ha sido en Chile un factor importante en la determinación del volumen global de la producción.

Así, en el período 1945-1954, en que el sector contó con los mejores precios, registró el más lento crecimiento agropecuario lo contrario ocurrió en el decenio siguiente. En éllo han influído las deficiencias de tamaño y tenencia, ahora en vías de solución". [31; 231]

b) Política crediticia

Las empresas agrícolas necesitan bienes de capital y disponibilidad de caja. Estos recursos pueden financiarse con el ahorro propio de los productores y con crédito. Además "el crédito es la unica posibilidad de expandir la producción para el agricultor que ya está haciendo el máximo esfuerzo de ahorro y el mejor uso de sus demás recursos." Por último, "la producción agropecuaria debe ser comercializada, proceso que también requiere un adecuado financiamiento al que debe contribuír el crédito".

Se considera crédito agrícola aquel destinado a la producción a nivel predial y a la comercialización de sus productos e insumos. El primero financia gastos de operación y de inversiones de productos agropecuarios y el segundo "la inversión y los gastos de operación del almacenaje, transporte, clasificación, envasado y elaboración de productos agropecuarios y de la distribución de insumos".

"La agricultura chilena recibe crédito de instituciones del sector público y privado. Entre los primeros cuenta el Banco del Estado y las instituciones de fomento agrícola, es decir, CORA, INDAP y la Gerencia Agrícola de CORFO. Las segundas son básicamente los bancos privados".

La disponibilidad de crédito para el sector ha venido aumentando en términos reales en los últimos 10 años. A pesar de que los préstamos bancarios -en especial la banca privada- se han venido reduciendo; el crédito concedido por las instituciones estatales de fomento ha tenido una importante expansión.

Sin embargo, el crédito no ha cumplido una función decisiva en el proceso de desarrollo, debido a que no se definió una política de crédito vinculado a objetivos de desarrollo agropecuario; faltó la planificación para su distribución y coordinación entre las instituciones crediticias, y entre éstas y aquéllas que ofrecen asistencia técnia. [31;300] Lo anterior originó que el crédito se concentrara en manos de los grandes empresarios terratenientes, y que fueran éllos los que recibieran el subsidio de la comunidad por las bajas tasas de interés (real y nominal) y el proceso inflacionario.

Las tasas de interés son bajas ya que en la formulación de los planes de política crediticia, los créditos se canalizarían a los sectores de bajos ingresos. [38; 99]

"Este fenómeno se ha traducido en una fuerte limitación del crédito como elemento de política y por ende este ha tendido que adaptarse a la estructura social y agraria tradicional". [6; 244]

c) Políticas de Subsidios.

Con respecto a los subsidios a la agricultura los principales se han radicado en bonificaciones al uso de fertilizantes para cuyo pago se han destinado importantes partidas de presupuesto fiscal. Es conveniente aclarar que en algunas ocasiones, por dificultades de financiamiento, el pago de los agricultores se ha suspendido o postergado, circunstancia que ha restado eficacia a dicha medida. En general, la bonificación consistió en la devolución de 25, el 35 o el 50% del precio del abono. El mayor porcentaje de devolución ha beneficiado a la zona sur, generalmente de Ñuble al sur". [6; 246].

También se han subsidiado tarifas ferroviarias para ciertos productos como también se han liberado de derechos aduaneros algunos insumos importados. Todo esto tiene por objeto reducir los costos de producción para algunos productos agrícolas. "Sin embargo, existe un grado apreciable de mejoramiento en la aplicación de dichas medidas, que por lo expuesto muestran una eficia potencia alta como instrumento de política agraria". [6;247]

3.5. Estructura Social

"La estructura de tenencia de la tierra determina graves deficiencias de carácter social en las zonas rurales.

La distribución del ingreso en la agricultura está íntimamente relacionada con la estructura de tenencia de la tierra. El funcionamiento de esta estructura ha significado la existencia de una masa campesina con un bajo nivel de vida y sin organización.

Desde los tiempos de la colonia, las relaciones sociales se han caracterizado por el dominio personal del terrateniente sobre los trabajadores.

Este tipo de estructura social tiene dos efectos importantes, una estratificación social rígida y un desequilibrio social entre zonas rurales y urbanas. La estratificación social se caracteriza por ausencia de niveles medios, que no alcanza a representar el 1% de la población rural y por ausencia de mecanismos que posibiliten una movilidad social vertical a quienes surgen en las áreas rurales, ver cuadro II.10. Esto se traduce en relaciones de dependencia económica, en limitaciones de posibilidad de ascenso y en canales rígidos de movilidad, lo que explica la determinación de los más jóvenes o de los más capaces de emigrar a las ciudades en busca de mejores oportunidades.

En segundo lugar, esta situación social ha implicado un nivel de vida extraordinariamente bajo para casi la totalidad de la población residente en zonas rurales, con acentuados desequilibrios respecto al que ha predominado en las zonas urbanas. El bajo nivel de vida se traduce en una dieta alimenticia insuficiente, elevadas tasas de mortalidad infantil, un 90% de la vivienda en mal estado, niveles de educación que revelan la existencia de alrededor de una tercera parte de analfabetos entre los residentes rurales, que junto con resultados similares en otros indicadores económicos y sociales determi una marginalidad del campesinado, que le ha impedido participar del desarrollo de la comunidad nacional". [32;41]

CUADRO No. II. 10

CHILE: Distribución de Ingresos en la Agricultura 1954
(En escudos de 1960)

Estrato social	Miles de personas	%	Ingreso del estrato (a)	%	Ingreso por persona (b)
Obreros	574,2	87,2	190,3	34,0	331
Clase media	2,9	0,4	2,1	0,4	724
Clase alta	81,7	12,4	367,0	65,6	4.492
T o t a l	658,8	100,0	559,4	100,0	-

a: En millones de escudos 1960

b: En escudos de 1960

Tomado de [6;33]

3.6. Organización Campesina

a) Sindicatos

"Hay un mercado contraste entre el sindicalismo de la ciudad y del campo". Por cada siete obreros uno de ellos está sindicalizado, en tanto que por cada 160 agrícolas hay uno incorporado a las nóminas sindicales. Según datos oficiales, en 1961 había 255,732 afiliados en sindicatos industriales y profesionales y solamente 1.831 afiliados en sindicatos agrícolas, situación que ha permanecido estática hasta el presente".

"Cualesquiera que sean las razones que explican esta situación, siempre se advertirán como trasfondo tanto la sostenida actitud contra los sindicatos de parte de los terratenientes, como los numerosos obstáculos legales y la ausencia de una política estatal de protección a la sindicalización rural".

"La reciente preocupación de grupos urbanos por ayudar a la población rural, ha estimulado algunos cambios en la actitud tradicional de los grandes terratenientes, en el sentido de mostrar un mayor apego a las disposiciones legales que tienden a mejorar las relaciones laborales profundamente erosionadas por un largo proceso de abusos por parte de un amplio sector de los grandes empresarios agrícolas". /5;34 - 57

b) Cooperativas

"Las cooperativas, en general, han tenido mejor suerte que los sindicatos, a pesar de encontrarse ancladas dentro de esas mismas estructuras; ello se debe a que los sindicatos, de una u otra manera, pretenden organizar a las poblaciones campesinas para la defensa de sus intereses, es decir atentan contra los patrones tradicionales del poder; en cambio, las cooperativas agrícolas no han amenazado las estructuras clásicas del poder agrícola sino más bien, se han adaptado a ellas, coadyuvando a su mantención con un nuevo matiz: la filosofía cooperativista adecuada a los intereses de los grandes propietarios.

La expansión del movimiento cooperativo ha alcanzado 3 líneas fundamentales Cooperativas Agrícolas (lecheras, avícolas, vitivinícolas, etc.), Cooperativas de Reforma Agraria y finalmente las Cooperativas Campesinas.

Cabe señalar que del tipo que existe un mayor número es de Cooperativas de la Reforma Agraria (que alcanza a 80 de un total de 194). Sin embargo, éstas se han formado obligadamente por imposición de la Caja o CORA y no son en modo alguno iniciativa espontánea de los nuevos propietarios.

"Las grandes cooperativas agrícolas han logrado funcionar dentro del cuadro tradicional de la agricultura, gracias a que han podido aclimatarse a las exigencias y modalidades de los sectores terratenientes, y ello les ha valido su relativa estabilidad empresarial y económica. Las cooperativas

campesinas han seguido la misma suerte pero con un resultado regresivo. La adaptación a las estructuras latifundistas significó su ineficacia y atrofia, porque la cooperativa campesina vino a quedar bajo el tutelaje del patrón al recoger como socios a miembros de los estratos sociales de reducidos recursos y dependientes del latifundio (pequeños propietarios, inquilinos medieros, comuneros-indígenas, etc.).

Con estos elementos de escasos recursos, sin acceso a las fuentes de financiamiento, sin unos servicios crediticios adecuados del Estado o privados, esas cooperativas campesinas se relegaron a actuar en los campos de consumo, del crédito suntuario, etc., pero sin demostrar capacidad para operar sobre los patrones consuetudinarios de alimentación, salario, trabajo habitación, etc." [6;201-2].

Todo lo dicho en los puntos anteriores nos lleva a concluir que existe una necesidad de aumentar la producción agropecuaria y la situación económica y social del campesinado.

La causa fundamental de la situación actual es la estructura de tenencia de la tierra la cual no posee incentivos ni condiciones suficientes para un mejor funcionamiento de las actividades agropecuarias.

Jacques Chonchol señala la intensificación de la agricultura como una salida al problema al desarrollo económica y social. Esto implica primero una necesidad de realizar cambios tecnológicos, segundo la necesidad de capacitar a la población, tercero un cambio en los patrones de consumo y cuarto cambios en los sistemas de tenencia de la tierra.

a) "En una economía agrícola rudimentaria predominan fundamentalmente dos factores de producción:

La tierra y el hombre. En una agricultura intensiva, en una agricultura más moderna, deben sumarse a dichos factores, con importancia creciente, una serie de elementos muchos de los cuales vienen

no de la agricultura sino que de otros sectores de la economía, como por ejemplo, los abonos químicos, los pesticidas en sus diversas formas y los equipos mecánicos". El problema de la mecanización hay que examinarlo con cuidado, "puesto que un exceso de la misma en circunstancias de existir una aguda subocupación de la mano de obra agrícola que no fuera posible absorber en otras actividades, podría provocar serios problemas sociales y reducir la productividad general de la mano de obra campesina".

b) "En relación con las innovaciones tecnológicas es preciso señalar que los cambios tecnológicos no se producen por sí sólos, sino que alguien tiene que hacerlos y ese alguien son los agricultores. Esto nos hace ver que un elemento fundamental de los cambios tecnológicos es la capacitación de la población y por capacitación debe entenderse no sólo su alfabetización, sino que también su capacidad de abrirse mentalmente en el sentido de favorecer e incorporar los cambios tecnológicos a su proceso de producción".

c) Cambios sociales en los patrones de consumo

Al margen de lo que pueda hacerse en materia de intensificación, existe la necesidad de fomentar el consumo de carnes de producción más económica que el bovino, como lo son el ave, cerdo y el pescado.

En relación a este punto también se "aprecia la importancia que pueda tener la acción educativa en el sentido de ir cambiando las estructuras de consumo para adaptarlas a las posibilidades económicas de los países".

d) "Otro aspecto importante del problema que nos ocupa es la necesidad de cambios en los sistemas de tenencia de la tierra, lo que en un sentido estrecho se engloba bajo el concepto de Reforma Agraria. Estos cambios son fundamentales para poder

utilizar de un modo más eficiente que lo que hoy día permiten los actuales sistemas de tenencia, los factores de producción representados por el trabajo, el capital y la tierra". /I1, 58,-60/

III.1 Concepto de Reforma Agraria

Existe un poco de confusión respecto a lo que este término significa. "La profundiad de esta confusión se puede percibir fácilmente escuchando algunas de las definiciones actuales". 1/

"Un agrónomo latinoamericano, que ocupa un importante cargo gubernamental, nos dice que la reforma agraria "es la readaptación necesaria de los factores de producción de la agricultura para aumentar su eficiencia". Un terrateniente dice que es "la mecanización de la agricultura". Un político, que "es la colonización de tierras fiscales en desuso". Otro habla de un "mejoramiento de sueldos y condiciones de vida rurales"; un tercero opina que la reforma es necesaria para "rescatar nuestra economía rural de las manos de aquellos que la han descuidado"; y un cuarto, que "la tierra debe ser para los que la trabajan". Obviamente, entre todas estas definiciones no hay acuerdo".

Otras autoridades en la materia se refieren a esto en los siguientes términos: "Desde Cuba, Antonio Nuñez Jiménez nos dice que "los dos puntos esenciales de una reforma agraria verdadera son: primero, la expropiación de todos los latifundios; segundo, de reparto gratuito de la tierra entre los campesinos".

"Una definición distinta nos proporcionó en 1955, la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile: "... la verdadera reforma agraria consiste en adoptar medidas que fomenten la producción y que orienten a los productores, que demuestren capacidad para mejorar rindes y perfeccionar cultivos, uno de cuyos instrumentos fundamentales debe ser un régimen tributario de incremento de inversiones con beneficio para las tierras mejor cultivadas".

1/ Solar Barraclough. Lo que implica una reforma agraria.

"Desde un punto de vista más moderado=Víctor Giménes Landines, actual Ministro de Agricultura de Venezuela, opina que, reducida a sus términos más sencillos, el propósito de una reforma agraria es "mejorar la condición del hombre de nuestros campos".

J. Ahumada opina que la reforma agraria es "un conjunto de medidas destinadas a modificar en forma rápida y sustan - cial las características de la explotación agrícola de un país o región. Cuáles son las características que se precisa modificar y cuáles son las medidas que conviene adoptar para producir los cambios, son cuestiones que dependen de los objetivos que persiga la Reforma y las condiciones específicas del lugar donde se apliquen". /15;91/

Con respecto a la opinión que tienen los expertos internacionales las opiniones también son variadas. Así en un - "excelente libro publicado por las Naciones Unidas, en 1951, en que se usa el término reforma agraria, se le usa "para significar la reforma de la estructura institucional de la producción agrícola".

"El doctor Jacoby, Jefe de la Sección Tenencia de la Tierra y Colonización de la FAO, escribe que "la reforma agraria incluye toda acción organizada tendiente a mejorar los sistemas existentes de tenencia de la tierra". El profesor Kenneth Parsons, de la Universidad de Wisconsin, uno de los escritores más distinguidos en materia de problemas de reforma agraria, opina que "la reforma agraria...se considera como el oonjunto de programas destinados a resolver los porblemas de tenencia...".

La economista inglesa Doreen Warrimer entrega una definición más realista y con más sentido común.

"En el uso corriente, reforma agraria generalmente significa la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas.

Ahora desde América nos viene un nuevo concepto de la reforma que aboga por incluír una política más amplia, que comprende, no solamente la oportunidad de ser propietario,

sino también diversas otras medidas para ayudar a los agricultores, a través de una mayor seguridad de tenencia, mejores sistemas de crédito, mayores facilidades de comercialización, servicio de asistencia técnica, educación, etc."

"Sin embargo, aunque el concepto americano es un gran avance sobre las viejas creencias, una definición con tan amplias conexiones distorsiona la perspectiva. La redistribución de la tierra, o de los derechos sobre la tierra, significan un gran cambio social y político, en tanto que las otras medidas conducen a un mejoramiento en la posición económica de los agricultores y en la producción agrícola, sin un cambio en su posición social".

Debido a que la concepción de reforma agraria se ha ampliado para incluir en élla diversas medidas tendientes al mejoramiento de los sistemas de tenencia de la tierra y de la organización agrícola, el cambio en el énfasis de los fundamental a lo accesorio, y el original -aunque esencial- objetivo de una mayor igualdad económica y social tiende a obscurecerse. El enfoque integrado parece algunas veces ofrecer de todo menos tierra".

Se puede decir entonces, que el corazón del problema de reforma agraria es un problema de reforma de tenencia de la tierra.

"Es un proceso que incluye la redistribución en gran escala del ingreso, de las oportunidades y de otros beneficios derivados de la propiedad de la tierra, en favor del cultivador y de la sociedad entera. Normalmente se acompaña de cambios en otras instituciones agrícolas y de programas de desarrollo agrícola".

A pesar de todo lo dicho hasta ahora, todavía no hemos dado una definición objetiva y sencilla. Nuestra tarea es un tanto difícil porque la palabra "Reforma" "es tan plena de valores como "democracia" o "bueno". Implican una acción con el propósito de lograr las metas que busca la sociedad. Pero al menos, hemos delimitado el concepto de reforma agraria a un proceso que se puede identificar, descubrir y analizar".

"Hay tres objetivos implícitos en el concepto de reforma agraria ahora propuestos: una mayor igualdad social, la redistribución del poder político y un mejoramiento en el funcionamiento económico".
/34;325-32/

Es importante señalar también la naturaleza de la Reforma Agraria. El Economista Jacques Chonchol se refiere a ésta diciendo:

"Hay muchos que piensan que la Reforma Agraria es lo que pudiera llamarse un proceso de cambio doméstico que uno lo puede controlar a voluntad. Apretando un botoncito se puede hacer que las cosas lleguen hasta un cierto punto y apretando otro que se detengan.

Muchos piensan que este es un proceso totalmente controlable por los que lo efectúan. Yo creo que los que piensan en estos términos están profundamente equivocados. La Reforma Agraria es un proceso muy complejo que implica transformaciónes sustanciales no sólo en los modos de vida de las zonas rurales, en la estructura de la economía, sino que además en la estructura del poder y de la organización social. Pienso que nadie, incluso los mismos que inician un proceso de esta naturaleza, saben en el fondo hasta donde van a ir, en qué forma van a operar y dónde se van a detener. Los que hacen la Reforma Agraria tienen objetivos, tienen aspiraciones, quieren moldear la realidad de una cierta manera, pero actúan sobre un medio que también reacciona y este medio muy a menudo, por no decir siempre, transforma en mayor o menor grado las aspiraciones iniciales". /35;205/

Al respecto, Dr. S. Barraclough agrega que".. distorsiona la realidad discutir la Reforma Agraria como si fuera una acción motivada con metas bien definidas". "La Reforma Agraria tiene muchas de las características de otros fenómenos sociales, como depresiones, períodos de auge económico o guerras. En este sentido no tiene objetivos sólo causas y consecuencias. Los individuos sí pueden tener objetivos, pero los trastornos sociales, no. Las Reformas Agrarias simplemente ocurren; como el tiempo, como el resultado de ciertas combinaciones de circunstancias.

Si eso es verdad, como científico debería poder idear mis ecuaciones, añadir mis datos y así pronosticar una reforma agraria, por lo menos con tanta exactitud como los metereologistas predican la lluvia". [34;334]

"Todo lo anterior no quiere decir, por supuesto, que de una manera fatalista hay que dejar que las cosas se produzcan solas. Para hacer una Reforma Agraria es preciso tener una línea de acción definida, pero no hay que olvidar que esta línea de acción se aplica sobre una realidad concreta que hará surgir múltiples problemas no previstos. Y desde luego no hay que hacerse la ilusión que con promulgar una Ley todo se va a ajustar matemáticamente a lo que la ley dice. En procesos de esta naturaleza, en cambios de este orden, las acciones y reacciones son mucho más profundas, afectando la esencia misma de la sociedad y las leyes a menudo tienen poco que ver con lo que ocurre en realidad". [35;205]

II.2. Condiciones que hacen necesaria la Reforma Agraria.

Las condiciones pueden se clasificadas en condiciones necesarias y suficientes. */

2.1. Condiciones necesarias:

a) La estructura de tenencia de la tierra. "La primera condición necesaria, es una distribución de la propiedad de la tierra agrícola altamente desigual. Jamás ha habido una reforma agraria en un lugar donde no prevalecía esta condición".

En Chile, esta condición se da previamente y fue discutida en II.3.1. Sabemos que "aproximadamente el 70% de las familias agrícolas son operadores de unidades demasiado pequeños para emplear la fuerza de trabajo de la familia

---

*/ Basado en [34;337-46]

o son trabajadores sin tierra en grandes explotaciones.

No tienen la posibilidad de conseguir tierra ni capitales adecuados para producir mejor. Tampoco tienen acceso adecuado al crédito, al agua de riego, a la asistencia técnica o a los mercados. No hay posibilidad de que éllos puedan mejorar su condición social y económica en el campo. Sólo la mitad de sus hijos en edad escolar asisten a la escuela y muy excepcionalmente un hijo de campesino llega a la educación superior". [6;205]

A pesar de esto"los pequeños propietarios y las subtenencias de los inquilinos y medieros con solamente el 21% de la tierra arable, producen aproximadamente el 40% del total del valor de la producción agropecuaria, mientras al mismo tiempo, los productores medianos y grandes, con el 79% de la superficie arable y con casi el 90% de la superficie agrícola producen solamente el 60% del valor de los productos agrícolas y pecuarios". [6;206]

Dado que los grandes productores agrícolas disponen de casi la totalidad del crédito agrícola y de casi un tercio del total del crédito bancario y gubernamental para todos los propósitos, tienen tierra y agua y mano de obra relativamente en abundancia, gozan de status social y del poder político que trae consigo la condición de gran propietario. Pueden vivir a un nivel mucho más alto que los campesinos mediante los ingresos que les producen sus propiedades, aunque sean extensivamente trabajadas. Muchos de éllos tienen otros intereses comerciales, políticos o profesionales en las ciudades y no dependen de la agricultura como única fuente de ingresos. La estructura de tenencia no hace necesario para éllos ser empresarios eficientes e innovadores.

b) Pobreza rural

"La segunda condición necesaria para que se produzca una Reforma Agraria, es la pobreza, especialmente aquélla en áreas rurales lindantes con la riqueza. No ha habido reformas agrícolas en las zonas donde esta situación existe".

Malas viviendas, mala nutrición, ausencia de servicio saneamiento, alta mortalidad infantil, y escasos ingresos son algunos de los indicadores de la pobreza de la población rural.

En Chile existe una pobreza muy grande en las áreas rurales. Para una descripción de estos indicadores de pobreza en el caso de Chile podemos referirnos a la parte II.2.3.

c) Fracaso de la distribución de beneficios económicos.

"Una tercera condición necesaria para producir una reforma agraria, es el estancamiento económico de las masas de población rural. No es suficiente que éllas sean pobres, sino que su condición inmediata no se mejore como resultado de un progreso económico general. Nótese que no se ha dicho que el estancamiento económico por si mismo es una condición necesaria para la reforma agraria"."En efecto, el crecimiento económico general y el desarrollo agrícola en particular, intensificarán probablemente la presión para una reforma agraria, si sus beneficios no se difunden ampliamente".

d) Inestabilidad política y social.

"Como los otros requisitos, decir que éste produce la reforma agraria casi una repetición inútil. Bien se que las tres condiciones antes enumeradas tienden por si mismas a producir inestabilidad, pero hay más.

Sólo cuando el orden político existente ha sido amenzado en forma más amplia, no tan sólo en el aspecto agrario, puede esperarse una reforma agraria".

"Una gran inestabilidad acompaña generalmente a rápidas tasas de crecimiento. Así, el despegue hacia el desarrollo económico que puede provocar crecientes expectaciones, combinado con instituciones políticas y sociales inadecuadas para enfrentar súbitos cambios en las condiciones, puede apresurar en vez de retardar una reforma agraria".

2.2. Condición suficiente: el catalizador.

Solom Barraclough, señala la existencia de un catalizador que puede ser una persona o un conjunto de personas, un hecho en particular o una combinación de hechos y personas a los cuales se deberá el surgimiento de una Reforma Agraria en un momento determinado.

III.3. Posibilidad de éxito de algunas políticas alternativas en reemplazo de la reforma agraria.

"En toda la etapa anterior a 1964, los distintos gobiernos -bien por representar a los sectores privilegiados, bien por falta de decisiones políticas- han evitado tocar la estructura agraria, aún reconociendo que su deformación era determinante fundamental en el estado de subdesarrollo".

Con excepción de los planes de colonización, cuya eficacia se verá en el punto III.5, "han preferido otro tipo medidos de política económica que, naturalmente, fracasaron. Además de la inoperancia de tales políticas por las estructuras en que se aplicaron padecían de una total descoordinación bien por falta de planes de mediano y largo plazo, bien porque los mismos -en las últimas décadas- únicamente se preparaban, fuera de toda la realidad para llenar un requisito para la obtención de créditos internacionales". [26;55]

III. 3.1. Análisis de algunas políticas que se han adoptado en las últimas décadas en relación con el atraso agrícola (*)

- Política de Mejoramiento de la Extensión Agrícola

En todos los Gobiernos que ha tenido nuestro país en las últimas décadas, se han adoptado medidas que esperaban corregir el problema agropecuario. Se pensó, por ejemplo, que éste se podría resolver introduciendo mejoramiento técnico en la agricultura mediante cambios en los métodos de producción. Estos cambios se podrían lograr por medio de la intensificación de la asistencia técnia, programas demostrativos, mejoramiento educacional, etc. Con este objeto, hace unos quince años se eligieron las tres provincias agrícolamente más atrasadas del Valle Central y se estructuró allí el "Plan Chillán", que en esa época significó distraer una gran cantidad de recursos en el área. Allí se ocuparon los mejores especialistas de Chile con la asesoría de técnicos de Estados Unidos, introduciendo mejoramiento en las técnicas de cultivo, en la ganadería, en el uso más intensivo de fertilizantes, inseminación artificial, etc.

Lamentablemente la respuesta en el desarrollo agrícola de la región fue muy débil y apreciable sólamente mientras duró la inyección de recursos. El plan se terminó abandonando antes de cinco años de haberse iniciado. Por lo demás, entre los dos últimos Censos no se observan diferencias que justifiquen la magnitud de los esfuerzos desarrollados en el área. Ello hace suponer que las medidas adoptadas no atacaron los problemas que más influyen en el atraso agrícola de esa región.

(*) Basado en Dr. David Alaluf. [32:34-6]

-Política de financiamiento agropecuario.

Durante el Gobierno del Presidente Carlos Ibañez, se consideró que una de las causas fundamentales del problema agrícola era la insuficiencia del financiamiento agropecuario. Con este objeto se consolidaron agencias crediticias fiscales en torno al Banco del Estado y se desarrolló un programa de créditos para inversiones agropecuarias a través de la CORFO agrícola. Estas medidas se tradujeron en la implementación de un sistema crediticio. Y así, en los últimos quince años, se entregó el sector agrícola la tercera parte del crédito que disponían todos los sectores de la economía chilena, a pesar de que este sector aportaba solamente alrededor de la décima parte del producto nacional. Sin embargo, no obstante el enorme esfuerzo del país para mejorar el financiamiento agrario, la producción no respondió. El mejoramiento en el crédito se vió obstaculizado por problemas de concentración y falta de fiscalización del uso de estos cuantiosos recursos.

-Política del mejoramiento de la comercialización.

Otro conjunto de medidas adoptadas a partir de 1950, fue la de realizar inversiones que mejoraran la comercialización. Con este objeto se destinaron cuantiosos recursos nacionales e internacionales para construír y mejorar las instalaciones de mataderos, bodegas, frigoríficos, plantas lecheras, oficinas de poderes compradores, etc. Probablemente debido a un mal diagnóstico del problema de comercialización, que no consideró medidas para destruír los vicios que se presentan en esta importante etapa del proceso agrícola, las inversiones no constituyeron la solución del problema:

Esto resultó muy evidente en el sector de la ganadería, donde la producción no respondió al extremo que muchos mataderos y plantas lecheras se ocupan en la actualidad en niveles inferiores de hasta la décima parte de su capacidad instalada.

-Política de ordenación de la labor del Gobierno mediante la formulación de Planes de Desarrollo Agropecuario.

En las últimas décadas se pensó que también el atraso agrícola se debía a la falta de políticas coherentes en relación con el sector y que era necesario formular planes agropecuarios. Estos también debían ser elaborados en respuestas a las exigencias de los organismos de financiamiento internacional. Así, en los últimos veinte años los mejores técnicos chilenos han gastado parte importante de su tiempo elaborando una serie de planes que lamentablemente no han llegado a implantarse. Primero fue el Plan Agrario, después el Plan de Desarrollo Agrícola y de Transporte, luego el Plan Decenal de Desarrollo, el Plan Ganadero, etc. Estos planes hacían en muchos casos supuestos implícitos de comportamiento, tanto de los productores como de los Gobiernos. Generalmente no se cumplieron, sirviendo solamente de ejercicio intelectual o para cumplir con las formalidades de los banqueros internacionales. Por lo demás estos planes no han tenido efectos importantes en el desarrollo del sector por fallas en su concepción del problema agrícola, al no atacar los factores fundamentales del atraso rural.

Todos estos problemas han sido puestos de relieve a partir de 1962, cuando la mayor parte de los estudios sobre la agricultura chilena han denunciado la existencia de fallas estructurales, apoyando una hipótesis que emanó de la Conferencia de Punta del Este en 1961. Esta hipótesis establece que la estructura de tenencia de la tierra es la causa predominante del subempleo de los recursos agrícolas y de la baja producción del sector, y además, que los problemas relacionados con extensión agrícola, créditos, comercialización, precios, organización y cooperativas en la agricultura, nivel de educación y técnico del productor agrícola, nivel de formación de capital tanto predial como social y otros, eran factores dependientes de la estructura agraria.

Mientras ésta no se modificara, ninguna medida se adoptara en forma aislado tendría una respuesta importante en la producción.

III.4 Objetivos de la reforma agraria 1/

4.1 "La Reforma Agraria debe ser un proceso masivo, rápido y drástico de redistribución de los derechos sobre las tierras y sobre las aguas".

Por masivo se entiende que vaya a beneficiar a toda la población agrícola, y no que esté restringida a un grupo pequeño de campesinos. Rápido implica que actúe en un período de tiempo más o menos corto -es decir no mayor de tres a cinco años . "Esto nos parece importante, porque un cambio de la naturaleza de una Reforma Agraria, que significa tantas modificaciones en la economía agrícola y en el funcionamiento de la sociedad rural, tiende a crear mientras se está realizando, inestabilidad, inseguridad e inquietud. Esto es inevitable. Entonces lo lógico es tratar de superar del modo más rápido posible este lapso de inestabilidad, porque no cabe duda que como consecuencia de el, en el período inicial, puede ser afectado el proceso productivo de la agricultura del país".

Por drástico se entiende la erradicación total de problema agrario a través de la modificación de su estructura. Al realizar una Reforma Agraria son muchos los intereses que están en juego y es precisamente contra ellos donde se debe actuar de una manera firme.

4.2 La segunda condición fundamental para realizar la Reforma Agraria es "la necesidad de movilizar a las fuerzas políticas y a toda la comunidad de un modo activo y dinámico, a fin de permitir que la Reforma Agraria pueda efectuarse dentro de un cauce más o menos institucional, el cual por lo demás tendrá que modificarse para adaptarse a la nueva situación".

/1 Basado en Jacques Chonchol [11;110-28]

"Es indispensable crear conciencia en la mayoría populares y en los grupos políticos que los representan de la importancia y trascendencia que tiene la Reforma Agraria. Y esto debe ser claramente comprendido, porque en último término la Reforma Agraria implica un cambio sustancial en la estructura del poder político".

"Una Reforma Agraria que sea Reforma Agraria y que quisiera hacerse dentro de un sistema democrático tiene que contar con el apoyo de una mayoría política clara, nítida, organizada y que respalda firmemente a los que están actuando".

4.3 La tercera condición puede expresarse del modo siguiente: mientras más se pague por la tierra menos Reforma Agraria podrá hacerse. O en otras palabras, si se quiere hacer una Reforma Agraria que sea radical y drástica, debe limitarse al mínimo el pago de indemnizaciones por la tierra".

Existen variadas razones para esta afirmación:

a) El precio comercial de la tierra guarda muchas veces poca relación con su productividad. "Esto se debe a razones especulativas y de pretigio que han hecho subir a menudo el valor de la tierra mucho más allá de la rentabilidad económica real".

b) "A menos que la economía esté muy organizada y existen controles muy efectivos lo más probable es que la mayor parte de las indemnizaciones se conviertan en divisas y se vayan fuera del país. Evidentemente entonces sería absurdo que la comunidad hiciera grandes sacrificios y corriera el riesgo de agravar las presiones sobre su balanza de pagos para compensar a gente que se va a llevar el dinero fuera del país. Por otra parte, a menudo sería esta una compensación ilógica, ya que premiaría pagando un valor comercial desproporcionado, a aquellos agricultores que nunca tuvieron el concepto de la función social que debía desempeñar su propiedad".

c) Otra razón que induce a no pagar el valor comercial es que a menudo éste es cuatro o cinco veces superior al valor fiscal en base al cual se ha pagado impuestos por la tierra. No es lógico por lo tanto, reconocer dos valores; uno cuatro o cinco veces mayor para compensar a los agricultores afectados, y otros, cuatro o cinco veces inferior para que estos cumplan sus obligaciones con la colectividad".

d) Tal vez la razón más importante es que si se quisiera pagar las tierras a ese valor no existirían los recursos necesarios para ello. Además de la tierra es necesario disponer de grandes sumas para dotar de capital de explotación a los campesinos beneficiados -el cuál será otorgado en forma de crédito-, y además "hay un costo de aprendizaje de los campesinos que seguramente tendrá que ser pagado en términos económicos".

O sea que hay una cantidad enorme de gastos que realizar en inversiones reales y en la medida en que dediquemos una mayor proporción de los recursos de la Reforma Agraria a pagar por la tierra, menos capitales quedará para las inversiones reales.

4.4 Necesidades de encontrar un sistema de inversiones que sea económico.

"No hay que querer hacer inversiones de lujo, unidades de lujo en las cuales se de al campesino una casa totalmente hecho y de buena calidad, el terreno totalmente limpio y cercado etc.

En la medida que hagamos esto los beneficios se extenderán sólo a unos pocos campesinos y no a la gran masa de ellos. No se puede lograr una mayoría tan repentina para todos ellos. Entonces se debe pensar en aprovechar para todo el proceso de inversión la propiedad fuerza de trabajo de los campesinos beneficiados. "Muchos de ellos van a tener durante el año una

cierta cantidad de tiempo ocupada en los cultivos y otras explotaciones directamente productivas, pero por la naturaleza del trabajo agrícola, les van a quedar sin embargo, muchos días libres. Estos días deben utilizarlos invirtiendo su propia fuerza de trabajo dentro de sus explotaciones para construir sus casas y hacer otras inversiones que sean de utilidad en el aumento de la capacidad productiva de sus predios. Esto exige, pues, un esfuerzo de organización y de ayuda a los campesinos de carácter similar al que se efectúa en los procesos de autoconstrucción de viviendas".

4.5 La Reforma Agraria debe afectar tanto a la tierra como al agua. "En muchas zonas de nuestros países el agua de regadío es un recurso mucho más escaso que la tierra agrícola y sin agua es imposible practicar la agricultura o ésta es extraordinariamente insegura. Esto obliga pues a buscar la manera de utilizar del modo más eficiente el agua disponible para el regadío. Hay además que tomar en cuanta que existen una serie de usos competitivos para el agua que emplea la agricultura, como ser los proyectos de energía hidroeléctrica, las necesidades de agua para el consumo de las poblaciones, etc. y esos usos competitivos, que aunque a veces pueden ser complementarios con el riego, generalmente no lo son, obligan a utilizar de la manera más económica posible el agua, entre los distintos usos alternativos y segundo, dentro de los consumos correspondientes a cada uso".

"Siendo pues el agua un factor tan escaso y tan vital para la vida de la comunidad, su uso tiene que ser regulado estrictamente. Y así como se vende la energía eléctrica, el agua potable y el agua destinada a los usos industriales, nos parece fundamental buscar un sistema para vender el agua de riego, respetando, por supuesto, ciertos derechos mínimos para los distintos agricultores. Este puede ser, junto con la planificación del uso del agua a través de Distritos de Riego, constituídos por representantes del Estado y de los agricultores, el medio más apropiado para que ésta sea usada de un modo eficiente".

Consecuentemente es necesario pensar de la Reforma Agraria no solamente en términos de tierra agrícola, sino que también en términos de aguas de riego.

4.6 "El problema de la tierra no puede resolverse con fórmulas standars, con fórmulas dogmáticas que provienen de determinadas ideologías, cualquiera que sea el símbolo que éstas tengan. Hay distintas situaciones, distintas aspiraciones distintos grados de presión de la masa campesina sobre el suelo y esto exige analizar cada realidad concreta y función de esa realidad, podemos afirmar que en ningún país el problema de la tierra puede resolverse adecuadamente a base de una sola fórmula de solución y que lo más conveniente es combinar varias fórmulas".

4.7 La mayor responsabilidad en el desarrollo de la Reforma Agraria debe ser asumido por el Gobierno.

La fórmula operacional más adecuada sería la "concentración de las principales funciones complementarias bajo una sola responsabilidad, un solo organismo y descentralización regional del mismo sobre la base de jefes o de consejos locales, que tengan una gran autonomía y poder de acción para resolver los miles de problemas concretos que en cada caso se presentaran".

4.8 Por último cabe señalar la necesidad de que la Reforma Agraria esté integrada dentro de un plan general de desarrollo del sector agropecuario.

No se puede hacer una redistribución de la tierra y enseguida dejar que la gente "se muera de hambre sobre esa tierra o que produzca cosas que no sean rentables para los nuevos empresarios y útiles para el país. Estas producciones deben ser planificadas, del mismo modo que la utilización de los recursos que se necesitan para realizarlas".

III. 5 Análisis de los sistemas de planificación de la reforma agraria.

Una de las cosas que más sorprende al observador del proceso de reforma agraria en América Latina, es la gran disponibilidad de estudios, informes, planes, proyectos, etc. sobre esta materia. Prácticamente no queda ningún aspecto que exija la implementación de la reforma agraria que no haya sido cubierto por excelentes trabajos. Sin embargo, existe una correlación inversa entre el grado de sofisticación de lo que se ha escrito con el avance que en materia de reforma agraria se puede observar en determinadas regiones.

Este año se cumplen diez años de la Carta de Punta del Este que dió origen a la Alianza para el Progreso. Una de sus metas más importantes era la de efectuar una profunda transformación de las estructuras agrarias de América Latina. Para la década del 60-70 la Carta proponía la creación de unos diez millones de nuevas unidades agropecuarias que permitirían satisfacer la presión por tierra, de minifundistas, productores sin tierra (aparceros, medieros, arrendatarios, etc) y la que supondría la incorporación a la población activa rural del continente de más de veinte millones de personas.

Lamentablemente esta meta de creación de diez millones de nuevas unidades apenas se cumplió en un 6% y casi exclusivamente por los esfuerzos realizados por Chile, Perú, Paraguay y Venezuela que efectuaron programas de reforma agraria o colonización favoreciendo a unas 400.000 familias campesinas.

El débil resultado en materia de reforma agraria se ha registrado en América Latina, a pesar de existir los condicionantes básicos para impulsar el proceso y que serían los siguientes:

- Un progresivo deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población campesina.

- Una estructura de tenencia de la tierra que ha producido mayor concentración de la superficie agrícola al mantener el sector latifundista su poder agrario frente a una acentuada subdivisión de la mediana y pequeña propiedad por efecto del crecimiento demográfico.

- Una escasez de oportunidades para la mayor parte de los nuevos contingentes de fuerza de trabajo que se agregan a la población activa rural originando un proceso migratorio a las ciudades, creando cordones de miseria en torno de los principales centros poblados del continente.

- Un despertar del campesinado debido al mejoramiento de los medios de comunicación y que ha ido acumulando aspiraciones que no han sido satisfechas.

- Una presión intelectual de organismos nacionales e internacionales que han ido creando conciencia sobre el proceso.

- Una comprensión de grupos industriales que ven limitadas sus posibilidades de expansión al no existir demanda para sus productos por parte de la paupérrima población campesina.

Antes de examinar los factores que podrían explicar el lento progreso de la reforma agraria en América Latina es conveniente agrupar las reformas en tres grandes categorías:

1) Reformas agrarias de tipo estructural que forman parte de un proceso global de transformaciones económicas, políticas y sociales con una alteración profunda de la estructura de poder vigente.

2) Reformas agrarias parciales que surgen de un acuerdo entre las fuerzas tradicionales y los nuevos sectores políticos progresistas intentando introducir cambios en el sector agrario sin alterar el resto del sistema.

3) Reformas agrarias marginales que no intentan modificar la estructura de tenencia de tierra sino más bien efectuar algunos programas de colonización, asentamientos campesinos en tierras compradas en su valor comercial a los terratenientes y que por su escasa importancia no influyen en la concentración de poder económico, político y social de la clase terrateniente dominante.

En función de esta tipología se puede apreciar, en primer lugar, que el escaso progreso de la reforma agraria en América Latina se debe al hecho que no han existido las condiciones políticas necesarias para la realización de cambios estructurales en América Latina. Salvo en Cuba y recientemente en Perú y en Chile, no se ha dado un proceso político que permitiera una alteración profunda del sistema vigente.

En segundo lugar, ha faltado visión de los ejecutores del proceso de las reformas agrarias de tipo de cambio parcial al no aprovechar la oportunidad de efectuar cambios en la estructura agraria. En Chile, por ejemplo, existían condiciones básicas durante los primeros años del gobierno de Frei para iniciar una reforma agraria rápida, masiva y drástica, como se concibió en el Programa de Gobierno.

El proceso se frustró por las siguientes razones:

- Se aceptó el juego de los opositores al proceso de reforma agraria para anteponer el objetivo económico y de mejoramiento de la productividad al de cambio de estructura. Se buscó un modelo de tenencia que resultó de un costo cercano a los 10.000 dólares por familia. Como el sector tradicional mantuvo su poder en el manejo financiero del país no fue posible obtener los recursos que exigía la implementación de un proceso tan caro de reforma agraria.

- Se creó en la institución expropiadora secciones encargadas de asumir la ejecución de todas la medidas complementarias. La Corporación de la Reforma Agraria se transformó en un Banco, en una Empresa Constructora de infraestructura y vivienda, en un Servicio de Asistencia Técnica, etc. La existencia de estas responsabilidades ajenas al proceso expropiatorio distrajo a la institución de su objetivo central y congeló el cambio de estructuras.

- Se entró en pugna con sectores que podrían haber apoyado la reforma agraria siguiendo el juego de la derecha tradicional, que era una minoría, para dividir a los que estaban a favor del proceso de cambio.

- Se frenó el desarrollo del movimiento campesino, debilitando las instituciones encargadas de promover y concientizar el sector rural. Por otra parte, se estimuló la creación de organizaciones adictas al gobierno, impidiendo la unificación de la masa campesina y su posibilidad de presentar un solo frente de presión para la aceleración del proceso.

- Se actuó con extrema rigidez en la ejecución de la reforma agraria al no buscarse formas alternativas para atender los problemas de minifundistas, comunidades indígenas, etc. La reforma agraria se concibió para el sector de campesinos residentes en el predio expropiado, dejándose al margen el resto. Esto creó una nueva clase de campesinos favorecidos con el proceso que se convirtieron en nuevos patrones y que mantuvieron los vicios de la antigua estructura de dominación social, captación de beneficios y recursos e insuficiencia de estímulos para un rol más responsable en la nueva agricultura.

- Se transfirió solamente la tierra dejándose sin alterar la estructura financiera y de comercialización, donde se encuentran los mayores potenciales de rentabilidad y captación de excedentes del proceso económico.

B I B L I O G R A F I A

1. O. Sunkel y Pedro F. Paz. Desarrollo Económico
   Ed. S XXI. México, 1970.

2. J. L. Zimmerman. Países pobres, países ricos.
   Ed. S XXI. México, 1966.

3. Ch. Kindleberger. Desarrollo Económico
   Ediciones Castillo. Madrid, España, 1966.

4. A. Pinto. S.C. El concepto de desarrollo económico.
   Revista Panorama Económico. No.218.
   Editorial Universitaria.
   Santiago, Chile, 1961.

5. Odeplan. Cuentas Nacionales de Chile 1960-1968
   Santiago, Chile, 1969.

6. CIDA. Chile, tenencia de la tierra y desarrollo económico-social del sector agrícola.
   Santiago, Chile, 1966.

7. J. Ivunwald. Tendencias y perspectivas del desarrollo económico de Chile.

8. CORFO. Cuentas Nacionales de Chile, 1940-1954.

9. B. Cabezas de G. "América Latina una y múltiple."
   Editorial Herder. Barcelona; España, 1968
   Desal, Santiago, Chile.

10. Odeplan. Proyecciones de la población de Chile 1960-2000
    Santiago, Chile, 1968.

11. J. Chonchol. El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria.
    Curso de Capacitación de profesionales en Reforma Agraria.
    Tomo I. Santiago, Chile, 1963.

12. A. Pinto. En torno a Chile, una economía difícil.
El trimestre económico. No. 130.
Ed. Fondo de Cultura Económica.
México, 1966.

13. CORFO. Programa Nacional de desarrollo económico 1961-1970
Santiago, Chile, 1961.

14. E. Flores. Definición y tipos de Reforma Agraria.
Curso de Capacitación de profesionales en Reforma Agraria. Tomo I.
Santiago, Chile, 1963.

15. J. Ahumada C. En vez de la miseria.
Editorial del Pacífico, S.A. 6a. Edición.
Santiago, Chile, 1967.

16. D. Alaluf. La Reforma Agraria Chilena.
Mimeografiado. ICIRA.
Santiago, Chile.

17. O. Sunkel. Política Nacional de desarrollo y dependencia externa. América Latina: ensayos de interpretación económica.
Editorial Universitaria.
Santiago, Chile, 1969.

18. A. Latarte. Tendencias del desarrollo económico chileno desde 1930.
Revista Panorama Económico. No. 148
Editorial Universitaria.
Santiago, Chile, 1956.

FACTORES LIMITANTES DE LA PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA
CENTRO INTERAMERICANO DE DESARROLLO RURAL Y REFORMA AGRARIA

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Marcos Kaplan

Tomado de: APORTES No. 20 Abril de 1.971 - Una revista de estudios latinoamericanos.

CURSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACION DE LA REFORMA AGRARIA
Abril - Junio 1971

ASPECTOS POLITICOS DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA

Por Marcos Kaplán*

El análisis de los aspectos y problemas políticos de la planificación en América Latina, para una oportunidad especial y dentro de posibilidades restringidas de espacio, impone una ineludible simplificación del tratamiento, en cuanto a las especificidades de los países componentes de una región que es considerada como un conjunto uniforme, y en cuanto a las cuestiones centrales. Requiere además un encuadre conceptual, cuya necesidad no surge de una mera preocupación académica. Introduce por el contrario en un primer tema de importancia primordial: ? ha existido, existe hoy, planificación stricto sensu de los países de la región?

1.- EL ENCUADRE CONCEPTUAL

Toda política que expresa una estrategia de conservatismo, de mero crecimiento o desarrollo, se manifiesta a través de granos y etapas de acción del Estado, que van desde el mero intervencionismo, pasando por el dirigismo, hasta las variantes posibles de planificación.

El simple intervencionismo se caracteriza por una ingerencia del Estado no sistemática ni orientadora. No actúa sobre las causas sino sobre algunas consecuencias del proceso socioeconómico: proteccionismo aduanero, regulación cambiaria, control de precios y salarios, subsidios.

El dirigismo es más sistemático y orientador. Se funda y opera a través de ideas y procedimientos generales, y puede articularse en una política económica unificada. Constituye un reglamentarismo más intenso, que no quiere ni busca de todos modos modificaciones estructurales: New Deal roosveltiano, sistemas nazi-fascistas.

La planificación propiamente dicha constituye una intervención deliberada, basada en un conocimiento racional mínimo del proceso socioeconómico y de sus leyes y caracterizable por los rasgos y elementos siguientes:

1. Se presenta como un conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales por los cuales los sujetos, agentes, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad y contribuyen a modificarla y desarrollarla, son controlados de modo consciente e integrados en la totalidad de modo que se pueda diseñar, dominar y conformar el porvenir de ésta.

---

* Argentino, sociólogo y economista, profesor en la FLACSO, Santiago de Chile.

2. Supone un esquema de la sociedad, a mantener y reformar, o a modificar y reemplazar. Define el proyecto fundamental de esa sociedad, fija sus caminos e implementaciones.

3. Busca beneficiar subconjuntos -clases, grupos, sectores, ramas, regiones- en el seno del conjunto, de modo desigual en relación a otros que resultan postergados o perjudicados.

4. Da prioridad a ciertos progresos, elige polos o focos de formación e incremento de los productos, selecciona itinerarios de propagación y formas de concreción de esos progresos y productos en el seno del conjunto. Resuelve tensiones y conflictos que perturban, frenan o impiden la realización de los fines seleccionados.

5. Asume una orientación general, la búsqueda de una maximización, el logro de una evolución, que se juzga deseables, y para cuya concreción se ha constatado la insuficiencia de las acciones espontáneas de los subconjuntos, sujetos y agentes que existen y operan en el conjunto dado.

6. Requiere una autoridad capaz de arbitrar los intereses y las demandas no automáticamente compatibles o conflictivas de los subconjuntos, sujetos y agentes, cuyas decisiones se vuelven normas para quéllos.

7. Implica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, resultante de un programa suficientemente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios -conjunto nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones-. Las decisiones son tomadas deliberadamente, con referencia de unas hacias las otras, de modo de proporcionar un programa de acción relativamente coherente.

8. Debe traducirse en un conjunto orgánico de objetivos y medios, cuantitativamente evaluados y adaptados unos a otros, que interesan a toda la economía, la sociedad y el sistema político, o a sus sectores fundamentales, con determinación de recursos, instrumentos y etapas, y atribución de tareas y responsabilidades para los principales agentes sociales.

9. Puede ser básicamente de tipo parcial y flexible (Francia, India?) o total e imperativa (U.R.S.S., Europa Oriental, China, Cuba).

En cualquiera de sus variantes, la planificación es una actividad compleja y continua, con diferentes funciones, tareas y etapas que se desarrollan en el tiempo. Es un conjunto de actos que configuran un proceso singular dentro de otro proceso más general, el de las decisiones del poder político. La actividad planificadora del Estado, su formulación y ejecución, suponen y exigen una decisión política permanente.

Esta esquemática conceptualización puede ayudar a responder las preguntas básicas que el tema bajo examen exige: ?ha existido o existe planificación en América Latina? y, en caso afirmativo, ?en qué grado?, ?quien planifica y con qué objetivos?, ?para quiénes y contra quiénes?, ?cómo?, ?con qué resultados?.

1.- INTERVENCIONISMO ESTATAL EN AMERICA LATINA

Génesis, naturaleza, comportamiento

La planificación, en la medida en que haya podido emerger y comenzar a existir a través de manifestaciones larvadas o primarias, en los principales países latinoamericanos, habría sido o sería el resultado y la forma de un intervencionismo estatal intensificado. El análisis de éste permite encuadrar y cumplir el de las formas existentes de planificación.

Si bien las raíces del intervencionismo estatal aparecen ya en el período colonial y durante más de un siglo de vida nacional independiente, el fenómeno emerge y se afirma en plenitud sobre todo a partir de 1930 y hasta el presente por el impacto convergente de factores externos e internos.

Factores externos

La crisis de 1929, la Segunda Guerra Mundial, las vicisitudes del período postbélico, sus proyecciones y secuelas, producen efectos y desencadenan procesos que influirán decisivamente en la génesis, la naturaleza y el comportamiento del Estado. En general, se debilitan los factores tradicionales de un crecimiento en superficie, por estímulos externos y acción puramente privada. Ocurren cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y la política mundiales especialmente con la decadencia relativa de Gran Bretaña y Europa Occidental, el ascenso de los Estados Unidos a la hegemonía dentro del sistema capitalista y sobre una parte del Tercer Mundo, la emergencia de éste y de un bloque de experiencias nacionales socializantes.

Para América Latina se perfila un nuevo tipo de relación de dependencia, caracterizado por la incorporación de aquélla a la esfera de dominación integral de los Estados Unidos, y por el predominio de corporaciones internacionales con base en la potencia hegemónica y que penetran en todos los niveles y aspectos de la economía y la sociedad nacionales, y se ensamblan con sectores nativos identificados con el agro, el comercio, las finanzas, la industria y los servicios. Las clases dominantes nacionales ven reducido su margen de autonomía de decisiones y de poder en lo externo y en lo interno. Este proceso implica la necesidad de un reajuste en el tipo de inserción dentro del sistema internacional, así como roces, tensiones y conflictos entre las grandes potencia y los grupos inversos extranjeros, entre unas y otros con las clases dominantes nativas, entre fracciones de éstas, y entre todas ellas y las clases medias y populares.

Factores internos

Simultáneamente, y en estrecha relación con los factores externos, tiene lugar una nueva fase de urbanización e industrialización, de crecimiento y diversificación de la estructura socioeconómica, de modernización en algunas de las principales áreas sociales. Emergen y se consolidan nuevos grupos sociales con variable impulso ascensional: clases medias, empresariado industrial, intelectuales, profesionales, técnico, proletariado de manufacturas y servicios, masas marginales. Estos grupos ejercen una creciente presión por un mayor grado de reconocimiento y de participación en el ingreso, en las decisiones y en el poder. Las expectativas generales y sectoriales, las necesidades no satisfechas por las estructuras y fuerzas tradicionales, se multiplican e intensifican. Se afirman una mentalidad y un clima colectivo de tipo nacionalista y desarrollista. A la pérdida de confianza en los mecanismos "naturales" y exteriores de crecimiento, se agrega una conciencia difusa sobre los inconvenientes de una economía de monocultura, subordinada y sin defensas ante las fluctuaciones internacionales; sobre la necesidad y la posibilidad de una estructura más diversificada y autónoma; y sobre la revalorización del papel positivo de los factores internos -ahorro e inversión nacional, de tipo público y privado, mercado interno, Estado-. La estructura del poder comienza a modificarse, y es replanteado el esquema básico del sistema político.

El proceso de cambio, la transición de una a otra fase, no son consecuencia de la acción deliberada de una clase, grupo o élite que presione sobre el Estado, lo controle y lo utilice para imponer cierto tipo de modificaciones. Ningún sector social en particular promueve deliberadamente los cambios, aprovecha de modo sistemático su aparición, o tiene incluso clara conciencia de los que ocurren y de sus implicaciones. Los cambios se producen sobre todo por efecto de factores accidentales, impersonales, externos a la Argentina y a sus centros de decisión, o bien como subproductos de medidas tomadas en favor de los grupos de intereses tradicionales.

La oligarquía ve debilitada considerablemente su posición hegemónica, cuestionada desde diversos ángulos por la emergencia, las aspiraciones y las presiones de nuevos grupos. Pierde parte de su poder político, pero no sus poderes socioeconómicos e ideológicos. Ello es resultado sobre todo de la conservación de sus bases materiales; del ensamblamiento con nuevos grupos y de la extensión de la coparticipación en favor de los mismos, del uso de una parte de la clase media como agentes -profesionales, técnicos, militares-; y de la inmadurez de los grupos total o parcialmente marginados. La influencia socioeconómica, política e ideológica de la oligarquía sigue haciéndose sentir en la sociedad, y se manfiesta en la capacidad de influír sobre clases, grupos y partidos y sobre el Estado. La oligarquía y la sociedad tradicional se muestran flexibles y permeables para absorber ciertos elementos de cambio y de modernización, privando lo esencial del sistema global y de sus intereses propios. A ello se agregan las consecuencias del apaciguamiento, de la debilidad y de la falta de estrategia deliberada y autónoma por parte de los grupos que, en teoría o en la realidad, estarían interesados en el desarrollo, la democratización y la autonomía externa: empresariado industrial; clases medias, profesionales, trabajadores urbanos y rurales.

La fase histórica considerada se caracteriza en definitiva por la combinación de un relativo crecimiento económico -configurado por limitaciones, irregularidades y desniveles de todo tipo-, con la situación de nueva dependencia, la tendencia al estancamiento, el aumento de las tensiones y conflictos sociales y de la fermentación ideológica, la imposibilidad de mantener el juego normal de la institucionalidad política democrático-liberal, las explosiones recurrentes de autoritarismo y violencia en sus más diversas formas.

La naturaleza espontánea y sorpresiva de los procesos de crecimiento y cambio, su carácter desigual y combinado, se reflejan en las modalidades de la vida política, de los partidos y del Estado, e inciden en los intentos mismos de intervencionismo, dirigismo y planificación.

El tipo particular de proceso que ha tenido lugar en la América Latina contemporánea se ha traducido en una superposición de fuerzas y formas correspondientes a etapas históricas diferentes y, por consiguiente, en estructuras sociales diversificadas, heterogénas y altamente contradictorias. Ello contribuye a que, en lo político, se vean trabadas y perturbadas la formulación de objetivos y el despliegue de formas de acción racionales. Se dificulta el logro de un consenso amplio para la determinación clara y la implementación efectiva de grandes fines y tareas nacionales. El número y la diversidad de fuerzas correspondientes a fases, estructuras socioeconómicas y bases regionales tan diferentes y conflictivas, multiplican las divergencias y los antagonismos, las opciones irreductibles y las alianzas incongruentes; llevan a situaciones de incoherencia, empate y parálisis; impiden la clara formulación de los problemas y el logro de decisiones realmente resolutorias, en todas las cuestiones básicas del desarrollo y del cambio.

Los partidos políticos parecen incapaces de aglutinar y expresar congruentemente en términos de acción a las clases, fracciones y grupos y menos aún han resultado aptos para la agregación y la articulación en estrategias de gran envergadura. Pocos partidos han exhibido una preocupación efectiva y operante para el desarrollo económico y el cambio sociopolítico, ni han constituido a éstos en su principal motivación intelectual, emocional y militante. En muchos casos, el apoyo de algunos partidos a una perspectiva de transformación radical suele tener un carácter retórico; no llega a ser un compromiso prioritario y agresivo con aquélla, traducido en actividades políticas sistemáticas y como parte de un modelo general de restructuración social. El déficit de las clases y de los partidos ha incidido en la naturaleza, la estructura y el funcionamiento del Estado, en la índole y los resultados de sus intervenciones y de su planificación.

Naturaleza del Intervencionismo estatal

Dentro del marco general diseñado, el Estado ha ido emergiendo y afirmándose como el único grupo organizado e institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines siguientes.

1. Preservación de las bases del sistema, y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado que parece haber pasado directamente, desde una frágil infancia, saltando las fases de juventud y madurez, a una senilidad apenas encubierta.

2. Ejercicio de una función supletoria, para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satifacción de viejas necesidades incrementales y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a reemplazarla.

3. Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4. Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas. Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al establecimiento, de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución del ingreso y del poder.

6. Reajuste a las nuevas condiciones internaciones, y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido y estimulado: la formación de nuevos elencos político-administrativos; el surgimiento de una nueva técnica gubernativa, dotada de una sofisticación, una flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. La maquinaria estatal se hipertrofia en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden a convertirse en un conglomerado social relativamente diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia respecto de las clases, las fracciones y los grupos en presencia. Uno y otra despliegan una conducta dual y ambigua. Por una parte, operan como expresión del sistema social vigente, y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses, por constituirse y funcionar a partir y dentro de un conjunto objetivo y unificado: la sociedad nacional.

El cuerpo de dirigentes políticos y de altos funcionarios administrativos del Estado se ligan con las clases dominantes por el origen social, las actividades mediadoras y reguladoras, la elección de aquéllas como modelo o grupo de referencia, la ideología y las aspiraciones, la interpenetración y fusión personal crecientes, la corrupción, el temor compartido frente a las presiones y amenazas de las mayorías postergadas y marginadas en la distribución del ingreso y del poder. Clases y fracciones hegemónicas y dominantes tienden a plantear sus reivindicaciones y a satisfacer muchas de sus necesidades básicas, a reducir riesgos y a mantener y expandir beneficios, dentro y a través del Estado.

Por otra parte, no llega a existir, salvo en etapas excepcionales, una identificación absoluta e incondicional entre el Estado y su burocracia, y una clase determinada, ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia la segunda. El sistema político y el Estado conservan siempre un grado de realidad propia, un márgen relativo de autonomía, capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras. Para que el Estado pueda obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, es indispensable que en parte pretenda aparecer y en parte funcione como instancia relativamente autonomizada respecto a las clases y grupos. El arbitraje se impone sobre todo cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema. Por añadidura, la burocracia tiende a constituirse en ente diferenciado y en centro autónomo de decisiones, con intereses no coincidentes o divergentes de los intereses de los grupos, de la sociedad y, en ocasiones, del equipo político stricto sensu que ocupa los niveles superiores del Estado. Los experimentos bonapartistas y las distintas variedades de dictadura militar proporcionan significativos ejemplos sobre la latitud posible de acción autónoma del Estado y de la burocracia pública.

A través de las causas, procesos y elementos que se indicó, el Estado aumenta el número, el ámbito y la envergadura de sus intervenciones, agencias e instrumentos, y el grado de ingerencia, regulación, promoción y participación directa en formas y actividades que se reputan de interés público. Ha contribuído así a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión del control público y la pluralidad de los centros de decisión. El impacto del intervencionismo estatal se manifiesta en los aspectos siguientes:

1. Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos y como parte del producto bruto.

2. Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión.

3. Contribución directa a la inversión global, y estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.

4. Tipo de actividades infraestructura económica y social, - industrias básicas.

5. Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos convergentes, de la capacidad adquisitiva del mercado.

6. Multiplicaciión y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; así como de las empresas estatales autónomas.

7. Como resultante de los niveles y aspectos indicados (1. a 6.): posibilidades múltiples de uso del aparato estatal, del sector - público y de la política económica, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad globales, para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de determinadas clases, grupos de interés y presión y factores de poder en un compromiso político relativamente estable y operativo que refuerce el orden vigente; y para postergar, excluir y someter a las clases y grupos marginales respecto a las constelaciones existentes de dominación, - riqueza y prestigio.

El control del Estado se convierte así en una variable casi independiente, y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, y las pautas de generación, distribución y uso de riqueza y el poder.

Comportamiento del Estado

El análisis precedente debe ser completado por otras consideraciones que ayudan quizá a captar la índole estructural del Estado y - las modalidades de su comportamiento y de sus intentos planificadores.

Las acciones del Estado y las consecuencias previstas de las mismas se refractan en una estructura y en un ambiente desfavorables u hostiles al desarrollo, al cambio social, a la modernización y a la - racionalidad; y por penetración e influencia de grupos privados restringidos. En virtud de la crisis de hegemonía, ninguna clase o fracción domina total y exclusivamente al Estado, ni puede usarlo de modo irrestricto en función de una estrategia definida y coherente. Todas las clases, las capas y los sectores pujan sobre y dentro del Estado, en mayor o menor grado y con variable fuerza, para lograr satisfacción a sus intereses sectoriales. La acción estatal parece convertirse a - menudo en mera resultante inestable del juego de presiones múltiples, que contribuyen a desgarrarla,, irracionalizarla y paralizarla.

Se ve así limitada la capacidad del Estado para operar como agente eficaz del desarrrollo. Las acciones valerosas, impactantes y a largo plazo, requeridas para esa tarea, suelen ser rechazadas o postergadas por gobiernos poco representativos, no sustentados por una sólida trama de fuerzas activamente comprometidas con el desarrollo ni -en muchos casos- por una plena integración nacional; presionados y controlados por grupos minoritarios interesados en el statu quo o en su modificación restringida; absorbidos por dificultades inmediatas y por la preocupación de la supervivencia que impiden la visión clara y la decisión certera y rápida. La adhesión de los gobiernos al sistema imperante y a los dogmas del liberalismo económico, su tendencia a intervenir para mantenerlos y reforzarlos, se traducen en una autoabdicación de sus posibilidades, poderes e instrumentos de control, regulación y transformación, y en la consiguiente incapacidad para proporcionar la ideología, los valores, las opciones definidas, los planes y programas que harían posible y viable una estrategia para el desarrollo. Todo ello queda librado a la dinámina del mercado y de los intereses privados más organizados y dominantes, que se desinteresan en aquéllas tareas, o bien les imprimen un signo particularista y limitativo.

Las agencias, intervenciones y controles del Estado no operan como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantinene en y por la improvisación, la presión y el apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan más duraderos de lo pensado. El Estado no usa, o usa mal, los instrumentos y entes que de todos modos ha.. ido cayendo en sus manos. La política económica oscila entre un relativo énfasis nacionalizador y estatizante, y un énfasis privatista y colonizante; y más frecuentemente combina elementos de ambas tendencias. Las Intervenciones no se integran; resultan inorgánicas y sin coordinación, contradictorias y desorganizadoras; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía. El Estado tiene una posición ambigua y limitativa respecto a su propio papel. Tiende a reducirse a funciones de regulación mínima y de cobertura de las brechas que las grandes empresas privadas dejan abiertas o abren en la economía y en la sociedad, a las que privilegia y refuerza. El sector público dura por inercia resultante de la herencia histórica y del empate de fuerzas sociales; por la dinámina de autoexpansión acumulativa del Gobierno, de la burocracia y de los partidos en el Poder; y por las posibilidades de ingreso e influencia que abre para aquéllos y para los grupos que representan y defienden. La coexistencia ambigua entre el sector público y privado se resuelve en un fortalecimiento del segundo a expensas del primero, en detrimento de su peso y eficacia.

Un balance efectuado con la perspectiva de las últimas décadas comprueba que el tipo de Estado vigente en la mayoría de los países latinoamericanos ha carecido de aptitud para contribuír al mantenimiento e intensificación del mero crecimiento, y en mayor medida aún, para promover un desarrollo auténtico. El crecimiento de tipo subordinado, desigual y combinado, exhibe síntomas de irregularidad y regresión. El agro no modifica sus características limitativas.

La industrialización sustitutiva de importaciones no logra transitar a una fase superior. La dependencia externa se acentúa en el cuadro de una rígida estratificación internacional. El estancamiento se produce en condiciones de presencia de masas con predisposición al cambio y mayor capacidad de presión, tanto en las ciudades como, con cierto retraso, en el campo. Las soluciones populistas, bonapartistas, desarrollistas, exhiben su insuficiencia y precariedad, y revelan así el fracaso de los intentos de una integración social y de un consenso político que se buscó sin el correlato de modificaciones sustanciales al sistema. Este tiende cada vez más al estancamiento, a la rigidez, a la redistribución regresiva del ingreso, a la concentración del poder, a la frustación de aspiraciones en las clases medias y populares, al aumento de tensiones y conflictos, a la inestabilidad política. La década de 1960 se cierra y la de 1970 se abre bajo el signo de un absolutismo político generalizado: ilegalización de las fuerzas, movimientos y luchas de cambio social; intensificación de métodos y aparatos represivos estatales, paraestatales, privados; militarización presentada como paradigma; degradación y supresión del sistema político-jurídico liberal.

El análisis efectuado adelantó presumiblemente algunos de los problemas centrales que han operado como trasfondo de los intentos de planificación en América Latina, e incidido decisivamente en su génesis y desenvolvimiento, y que pueden ahora ser retomados y desarrollados en un nivel de mayor especificidad.

3. PLANIFICACION: INTENTOS Y OBSTACULOS

Mucho o casi todo lo que ha sido presentado como planificación en América Latina no alcanza a ser tal, llega sólo a constituir formas variadas de intervencionismo o dirigismo estatal más o menos persistente y vigoroso, que en algunos casos dan lugar a ciertas tímidas manifestaciones de planificación parcial. En las décadas de 1950 y 1960 emergen los primeros intentos limitados de planificación, reflejo de gran diversidad de motivaciones, actitudes y concepciones. Los mismos se han referido a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados o combinados como los siguientes:

1. Extensión de la infraestructura económica -transportes, comunicaciones, energía- o social -educación, sanidad, vivienda-; proyectos industriales en ramas estratégicas.

2. Reducción y compensación de los desequilibrios producidos en las relaciones externas, el sistema monetario, la inversión, la producción, la oferta, la demanda, la ocupación.

3. Dotación de base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales; especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la emergencia de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoramiento y financiamiento.

4. Regulación de la urbanización acelerada, y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas, a través de los llamados planes reguladores, los reglamentos de zonificación, la parcelación de tierras y edificación, el uso de ciertos estímulos y disuasivos.

5. Reducción de desequilibrios regionales, e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

6. Esfuerzos de mera racionalización administrativa para superar el caos creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente en relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7. Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y, en menor medida, de equipos técnicos nacionales, para el relevantamiento de información primordialmente económica, sobre las estructuras, problemas y procesos del subdesarrollo en América Latina; análisis de esa información, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y la evaluación de alternativas a nivel regional y nacional. (Estas tareas constituyen sobre todo prerrequisitos de un planeamiento posible, pero por sí mismas no llegan a configurarlo).

8. Formulación de primeros planes de variada índole, envergadura y alcance, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

El balance de las tentativas de planificación no puede resultar ya una sorpresa para todos los que han tenido algo que ver con ellas, ya sea como responsables políticos y administrativos, ya como técnicos, críticos o víctimas. Tras los más importantes esfuerzos, y luégo de un período de cierto optimismo y hasta la cautelosa euforia, los intentos de planificación han comenzado a revelar síntomas de estancamiento, fracaso y retroceso, que han configurado un clima de desilusión y apatía. Un breve análisis de las causas de esta frustación se liga necesariamente con la evaluación de los resultados y contribuye a explicarlos.

El sujeto de la planificación

La naturaleza del Estado que pretende planificar, problema al que ya se hizo referencia en la Sección 2, constituye la primera causa relevante de la frustación. Ese Estado expresa en los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba, un compromiso para el statu quo. Grupos socioeconómicos de interés, de presión y de poder, camarillas y máquinas partidarias de signo particularista, constituyen el gobierno oficial y formal, o son más fuertes que el y sobredeterminan sus orientaciones y los límites y resultados de su funcionamiento; eligen, manipulan y corrompen a gobernantes y funcionarios; afectan decisivamente -a través de sus bases propias, decisiones y comportamientos-, la forma, la estructura y la dinámica de la sociedad que el Estado pretendería planificar.

En esta situación, los factores exógenos adquieren una relevancia decisva, a partir de la estructura del poder mundial, especialmente la hegemonía de los Estados Unidos y la acción de las corporaciones internacionales con base en aquel país. Los unos y las otras se constituyen cada vez más en centros de poder externos a la región. Toman decisiones básicas para cada país latinoamericano y para la región en su conjunto, que los Estados deben acatar y tomar muy en cuenta en la formulación y ejecución de sus políticas. Estas decisiones se refieren a las corrientes del comercio exterior; las inversiones; las localizaciones; la tecnología; la producción; la ocupación; la creación y distribución del ingreso; los tipos de especialización; los esquemas de equilibrio y desequilibrio entre países, áreas, ramas y grupos sociales; el grado de integración interna y regional. Los movimientos y resultados del comercio externior y de los términos del intercambio, el drenaje de capitales, la caída de las reservas monetarias, y de la capacidad de importar, el endeudamiento externo, fijan límites a la capitalización y al uso de los recursos actuales y potenciales de los países latinoamericanos, reduciendo drásticamente las posibilidades de planeamiento efectivo. Se convierten así en circunstancias que escapan en lo esencial a la esfera de acción del país y del Estado; modifican las circunstancias previstas en la formulación de los planes y que condicionarán su ejecución y sus resultados.

El peso aplastante de quienes son el Estado real, o influyen efectivamente en su organización y funcionamiento, para resistir todo cambio que pueda afectarlos o para imponer los que les resulten beneficiosos, no llega a verse contrarrestado por los grupos constitutivos de las mayorías nacionales. Si estos inciden y deben ser considerados por su peso específico, sus presiones, la amenaza potencialmente disruptiva que representan; si tienen aptitud para crear y alimentar situaciones críticas y para perturbar la vigencia y operación del compromiso básico; su fragmentación en grupos y categorías, su falta de agregación y articulación en organizaciones dotadas de estrategia concreta y de tácticas operacionales, los vuelven impotentes para soldar a sus componentes en un cuerpo político capaz de influir decisivamente en el surgimiento, el contenido y los resultados de la planificación.

Su capacidad de influencia y participación se ve adicionalmente reducida por la restricción múltiple y el escamoteo legal de los derechos políticos, y por la represión abierta.

Los grupos mayoritarios, el hombre común, no se sienten así responsables del funcionamiento y del futuro de la sociedad ni del propio destino. Se produce una situación de impotencia y frustación, manifestadas o transferidas hacia las actitudes de solicitación y dependencia pasiva respecto a los que tienen poder para otorgar beneficios particulares o grupales, de irresponsabilidad, y/o de agresividad desplazada hacia falsos responsables o enemigos míticos. La resultante es un bajo nivel de la conciencia colectiva y del debate y consenso públicos sobre los problemas del desarrollo y sobre la posibilidad y necesidad de la planificación. La brecha entre gobernantes y gobernados se ahonda, y ello contribuye a reforzar el autoritarismo vertical de los que mandan, y la indiferencia e irresponsabilidad de los mandados, reduciéndose aún más el respaldo político posible para la planificación.

Aún en situaciones relativamente favorables y progresistas, el Estado resulta incapaz de controlar los comportamientos y las decisiones de los sujetos y agentes privados, cuyos estímulos y efectos se generan y difunden a todos los niveles, viéndose inhabilitado por lo tanto para procesar una política coherente y enérgica que enfrente y resuelva la problemática del desarrollo.

El modelo subyacente

Los intentos de planificación que han aparecido en América Latina, con la excepción de Cuba, suponen un modelo único subyacente. Ello implica, desde el comienzo, la exclusión apriorística de opciones fundamentales ante la gama de alternativas, y una postura ideológica que se encubre bajo la apariencia de una neutralidad tecnocrática. Este modelo surge y opera generalmente como respuesta al peligro de una transformación revolucionaria, bajo el signo de un reformismo conservador. Es presentado como panacea que, por sí misma, de modo automático, promueve el desarrollo, la modernización y la autonomía de América Latina: solamente se quiere cambios restringidos y prefijados; permite el mantenimiento de la estabilidad social, de las actuales estructuras clasistas, de la constelación de poder vigente, y de la ubicación tradicional de la región dentro del bloque hegemonizado por los Estados Unidos. El modelo presupone y subsume una visión peculiar del subdesarrollo y del desarrollo que merece cierta atención.

El enfoque básico de que se parte peca de superficialidad y mecanicismo. En primer lugar, asume la posibilidad de imitar pari passu el modelo clásico de desarrollo capitalista occidental.

Se olvidan las profundas diferencias de situación histórica entre el proceso capitalista de Europa Occidental y de los Estados Unidos, y el que eventualmente se busca para América Latina. Se olvidan además las radicales diferencias de contexto internacional, especialmente el papel decisivo de la relación de dependencia a que está sometida la región y, por lo tanto, los obstáculos externos que se oponen al desarrollo, al cambio social y a la autonomía y democratización políticas.

En segundo lugar, se propone una concepción parcializada y trivial del subdesarrollo y del desarrollo, en términos economicistas. El subdesarrollo parece limitarse a ciertos factores y rasgos: estrangulamiento externo, predominio de la producción primaria, atraso industrial. La perspectiva y el proyecto del desarrollo privilegian lo puramente económico; escamotean los aspectos y niveles sociales, ideológicos, psicológicos, sus correlaciones e interacciones, el carácter complejo y global del proceso. Se trataría de desencadenar la innovación tecnológica, el aumento de la productividad y el mero crecimiento que, actuando a su vez como agentes autónomos y exógenos, operarían sobre el resto de la totalidad social, la transformarían, modernizarían y racionalizarían, le aportarían la democratización y la autonomía.

En tercer lugar, se ignoran otras fórmulas posibles de desarrollo. No se define precisamente el significado y contenido de aquél, del sistema de valores que se adopta, de las alternativas que se enfrentan y de las opciones que se realizan, de los objetivos y de los medios, de los requisitos internos y externos, de los sujetos y agentes, de las resistencias, los instrumentos y las consecuencias.

El escamoteo es perceptible en lo que se refiere a los aspectos y niveles sociales, ideológicos y políticos, que parecen no existir o desempeñar un papel secundario en el proceso. Los enemigos del desarrollo no son ubicados y caracterizados de mono inequívoco, ni se precisa que se propone para vencer su resistencia. La responsabilidad de los grupos hegemónicos y de las clases dominantes en la situación latinoamericana a superar resulta oscurecida, o bien se alude de modo oblicuo, o se la considera como mero subproducto del atraso que desaparecerá con éste. Es ignorada la necesidad de romper el vínculo de dependencia externa, y de modificar la ubicación subordinada de América Latina dentro del bloque sometido a los Estados Unidos. Las relaciones con esta última potencia son planteadas bajo el supuesto de una armonía preestablecida de intereses, o de una posibilidad de reajuste a través de diversos tipos de negociación contractual.

Correlativamente, poco o nada se hace para precisar qué clases y grupos fundamentales pueden -actual o potencialmente- promover y asegurar un proceso global e ininterrumpido de desarrollo; cuáles serían sus modos de estructuración y acción; el reclutamiento de sus liderazgos; la formulación y articulación de sus motiva-

-ciones, actitudes e ideologías; su contribución a la dinámica de cambio y al logro de un consenso masivo y operante para los objetivos propuestos. No se determina qué grupos pueden y deben asumir la hegemonía en el proceso, ni de qué modo se repartirán los costos, sacrificios y beneficios. Entre el desarrollo y los cambios sociales aparece una disociación. No se promueven y parecen temerse, los cambios profundos en la estructura social y en la constelación de poder que sustentan a las clases dominantes. Una y otra no son discutibles; se las considera normales e inocuas; o bien se espera su modificación progresiva de sentido democratizante por el mero avance del crecimiento económico. No se elabora una verdadera estrategia política para el desarrollo, con determinación de alternativas, ideologías movilizadoras, formas y fases sucesivas. Las implicaciones y consecuencias de un proceso ininterrumpido de desarrollo, la imagen de la sociedad que emergería de aquél y que se busca como proyecto histórico, no aparecen por ninguna parte. La ideología subyacente o explícita que se esboza no basta para proporcionar la movilización intelectual, emocional y práctica de los posibles protagonistas. Las disrupciones y violencias, previsibles según la experiencia histórica en procesos de este tipo, son ignorados o relegadas a la categoría de lo patológico e indeseable que debe excluirse a priori y a cualquier precio. Los esquemas institucionales que se sugieren y resultan abstractos y formales, desvinculados del contexto global y carentes de base y de operatividad.

El modelo propuesto no demuestra sus ventajas, ni persuade sobre los peligros de su frustación. No se enraiza en las élites dirigentes ni en las masas, no logra su adhesión ni las constituye en base de consenso para las grandes decisiones y las acciones transformadoras.

Indole de la planificación

En los casos en que han existido proyectos o manifestaciones concretas de planificación en los países latinoamericanos, la aceptación formal ha sido acompañada de una falta de efectiva determinación de estrategias que la sustenten, orienten e impulsen, con la excepción del tipo de planificación total e imperativa vigente en Cuba. Se ha tratado además de una planificación predominantemente estática y limitativa, tendiente al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de crecimiento económico. La planificación opera e incide sólo en relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía y de la sociedad. Constituye esencialmente una respuesta a posteriori frente a cambios producidos sin que el Estado haya jugado un papel decisivo en éllos y sin que la sociedad se haya colocado en situación de inducirlos y controlarlos, para canalizarlos en forma rígidamente predeterminada, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados sectores. Se actúa a través de un trabajo de dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conocen y dominan de modo imperfecto y tardío.

A falta de voluntad y capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La planificación resulta así no positiva ni creadora, inadecuada para prever, anticipar, orientar, ejercer un control dinámico para la generación deliberada del futuro. No suscita, moviliza ni concentra el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad según un proyecto colectivo.

El marco jurídico-institucional

El marco jurídico-institucional, elaborado para una sociedad estructuralmente más sencilla, y para la operación del modelo primario-exportador de crecimiento, resulta inadecuado para las exigencias y políticas de un desarrollo planificado. Este carece de normas constitucionales y de legislación específica que den bases y perspectivas ciertas a la planificación como función legitimada del Estado. Los intentos de planificación quedan sometidos a las vicisitudes e incertidumbres emergentes de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, correspondientes a los niveles nacionales, provinciales y municipales, y emanadas de los poderes legislativos y ejecutivos y de las decisiones jurisprudenciales. La situación se ve agravada además por la existencia de regímenes federales y de entes públicos descentralizados. Se carece además de un núcleo suficiente de juristas, dotados de mentalidad innovadora, imaginación, independencia de criterio, valor político y solidez técnica, capaces de desafiar a los enemigos y obstáculos del desarrollo, y de contribuir al mejor uso, a la adaptación o a la modificación de las normas e instituciones existentes para la solución de los problemas planteados por la planificación. Los juristas -ya sea en función de abogados, de magistrados, de legisladores o de funcionarios-, se desempeñan en su mayoría como agentes de justificación y defensa del sistema y de los regímenes vigentes, disfrazados a menudo a través de la identificación con un profesionalismo en apariencia neutral.

El aparato administrativo

El aparato administrativo, herencia también de una etapa anterior y más estática, resulta inadecuado para las exigencias de un desarrollo dinámico. La burocracia tradicional resiste un proyecto de planificación que pueda significar una exigencia de reforma administrativa, y transtrocar así las constelaciones de poderes e intereses creados, generando desafíos y penosos reajustes de mentalidad y hábitos.

La organización administrativa no responde a un esquema general informado por una clara concepción del desarrollo y de una política integrada en aquélla. No existen reglas precisas sobre división, asignación y coordinación de poderes, funciones y tareas. Mientras la necesidad de enfrentar la problemática del subdesarrollo multiplica y complica las tareas a cargo del Estado, éste no dispone de las posibilidades y pautas de eficacia que sólo un grado -inexistente por definición- de desarrollo material, político y cultural podría porporcionarle. Las deficiencias se manifiestan en todos los aspectos y niveles del aparato administrativo, y entre éllas es relevante destacar las siguientes:

El nivel superior de dirección

En el más alto nivel de la dirección estatal coexiten y se entrelazan la supercentralización y la dispersión, igualmente exageradas y nocivas.

Los factores de una tradición secular, la concentración de poder socioeconómico y político, los desniveles regionales, la absorción de tareas por el Estado, contribuyen a la supercentralización y verticalidad, tanto geográfica como orgánico-funcional, de la administración pública. En el Poder ejecutivo, y en el equipo inmediato del presidente, se concentra una gama amplísima de facultades y posibilidades de acción, en desmedro de la eficiencia de aquéllos, y en desmendro de los órganos y funcionarios intermedios e inferiores y de los entes provinciales y locales. Por otra parte, el ejercicio real de estas facultades concentradas se ve limitado o frustrado por la imprecisa definición de objetivos y de condiciones para su cumplimiento; por la debilidad y las limitaciones técnicas de los equipos directivos superiores y de los órganos operativos; por la inexistencia de sistemas adecuados de división y coordinación de tareas, de comunicación y de participación de todos los niveles y entes de la administración.

El Poder ejecutivo carece casi siempre, del todo o en grado suficiente, de una plana mayor asesora y de órganos especializados que complementen y refuercen su actividad -oficinas centrales de coordinación, planificación, presupuesto, personal, organización y métodos-. Cuando ellos existen, suelen carecer de recursos y de personal adeacuado, de autoridad, prestigio y experiencia suficientes para ejercer funciones de asesoramiento, alta gerencia y supervisión general. Sus actividades están generalmente divorciadas del resto de la administración, lo que las priva de fuerza ejecutiva. No llegan a formar una verdadera plana mayor integrada. Cada una tiende a ser una administración paralela y a entrar en conflicto con los ministerios y departamentos tradicionales.

Estos, por su parte, ven deteriorados su papel y su capacidad de decisión por los excesos de un presidencialismo personalista y por falta de criterios adecuados de descentralización y coordinación. Resulta entonces un desajuste normal entre los distintos aspectos de los planes, programas y proyectos, a cargo de los diversos ministerios y agencias, con secuelas de fragmentación y duplicación de funciones, desperdicio de esfuerzos, incumplimiento total o parcial de los objetivos perseguidos.

En lo que a la dispersión respecta, a medida que el Estado asume nuevas tareas, y que la supercentralización limita la flexibilidad y la eficiencia, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes sino a crear otros nuevos dotados de una cierta autonomía que ellos mismos buscan naturalmente acrecentar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, en la búsqueda de soluciones ocasionales y de reformas aisladas, mediante una continua y asistemática agregación, de entes, mecanismos y responsabilidades al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos autónomos -nacionales, regionales, provinciales, municipales-, en número excesivo en relación a las funciones a cumplir, sin reglas precisas que aseguren la cohesión y el ajuste a los principios de una buena administración. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del Gobierno, la organicidad y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación. La administración pública termina por presentarse como un agregado de grandes y pequeñas ruedas que funcionan separadamente en el vacío.

El personal

Los Estados latinoamericanos sufren de una disponibilidad inadecuada de personal, en lo que respecta al número, la calidad y la eficiencia. La insuficiencia del número y de la calidad del personal superior y de la capa intermedia de cuadros tecnificados, va acompañada por el exceso de personal en los niveles inferiores. No existe, o no tiene aplicación efectiva, un sistema de servicio civil. No se crean condiciones para la aparición, el mantenimiento y el despliegue en la acción de una élite gerencial pública.

La administración financiera

Las deficiencias de la política y de la administración financiera se manifiestan sobre todo en los niveles del presupuesto, del control fiscal y de la tributación. Tampoco existe una adecuada coordinación entre las oficinas y actividades presupuestarias, controladoras e impositivas, ni entre aquéllas y las vinculadas a los aspectos fundamentales de la política económico-fianciera y de la planificación.

Información y participación

Los servicios estadísticos y las investigaciones sobre la realidad del país a planificar son insuficientes, y con frecuencia de hecho no existen. La actividad del Estado, la formulación, ejecución y evaluación de planes, se efectúan en gran medida sobre la base de intuiciones, conjeturas y conocimiento defectuoso.

Los órganos y mecanismos de formulación y ejecución de planes, a los niveles políticos, administrativos y técnicos están distanciados o disociados de los representantes y componentes de los principales sectores interesados en las decisiones. Ello determina el desaprovechamiento del apoyo potencial a la planificación; el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza o la resistencia de las mayorías nacionales, destinatarias de hecho y protagonistas posibles de la planificación. Se contribuye a faciliar el autoritarismo burocrático y/o el aprovechamiento de los planes y programas por grupos minoritarios de interés, de presión y de poder.

El burocratismo

El recargo de tareas sobre una administración inadecuada; su divorcio de la realidad; la tendencia general al incumplimiento y a la evasión de las normas, a la ineficiencia y a la corrupción, llevan como reacción del Estado al aumento de los reglamentos y controles, al papeleo y al formulismo, al incremento del autoritarismo y arbitrariedad de los funcionarios; en síntesis, al agravamiento de la burocratización, Ello incrementa las demoras y los gastos; absorbe más tiempo y energía del personal y del público; refuerza la corrupción, la desconfianza y la evasión de la ley por el pueblo; ensancha otra vez la distancia entre gobernantes y gobernados.

La problemática que para el esfuerzo de planificación surge de la naturaleza y comportamiento del Estado y del aparato administrativo, incide y se replantea de manera más específica al nivel del órgano planificador, de los planes mismos, y de los técnicos participantes, aspectos que requieren una consideración particular.

4.- ORGANO DE PLANIFICACION, PLANES Y TECNICOS

Las decisiones básicas tendientes a la formulación y ejecución de un plan, las políticas que éste presupone e incluye, deben concretarse en un conjunto de normas, directivas y controles, de impulsos, incentivos y disuasivos, que requieren elaboración, aplicación, vigilancia y reajuste. Ello impone opciones especiales de tipo político y administrativo: a qué organismos se confía la elaboración y ejecución del plan? , qué facultades se le otorgarán?, qué relaciones tendrán con las autoridades políticas, los departamentos administrativos, los grupos socioeconómicos y políticos?, qué procedimientos administrativos se emplearán en la preparación y aprobación del plan?, quién supervisará su implementación y evaluará sus resultados?.

En América Latina ha existido una considerable diversidad de soluciones tanto en lo referente al tipo de órgano, como al plan mismo.

El órgano planificador

El órgano especial de planificación presenta diferentes variedades en los distintos países de la región, y en las distintas fases que se suceden en cada uno de éllos, variedades que surgen de las funciones específicas, la ubicación, el tamaño y la estructura.

El órgano planificador puede abarcar algunas, varias o casi todas las funciones de reunión, análisis y evaluación de información previa preparación del plan, programas y proyectos -exámente y selección de necesidades, recursos, objetivos y prioridades algún grado de participación en las decisiones polítifas formulación de directivas y cumplimiento de tareas para la ejecución, evaluación de la marcha y de los resultados proposición de modificaciones y reajustes

La ubicación puede darse en el nivel superior, presidencial de la administración pública, con amplia autonomía respecto al resto del aparato burocrático por integración en la maquinaria administrativa al nivel ministerial o como órgano formalmente autónomo del ejecutivo y de los ministerios.

El tamaño varía de acuerdo a la amplitud de la planificación - restringida o total, indicativa o imperativa y de las funciones -mero planeamiento o facultades de ejecución-; grado de desarrollo de las oficinas ministeriales, sectoriales y regionales: disponibilidad de personal capacitado.

La estructura parece relacionarse con las funciones, la ubicación y el tamaño, y con las tradiciones y vicisitudes político-institucionales del país en cuestión.

Por encima y más allá de esta diversidad, es posible obervar algunas fallas y debilidades comunes del órgano planificador que parecen surgir alternativa o combinadamente en los distintos tipos y experiencias.

1. El órgano de planificación existe y funciona como ente disociado de los ministerios y departamentos administrativos regulares, y de las fuerzas socioeconómicas y políticas, de sus intereses, motivaciones y comportamientos. La comunicación sólo se produce eventualmente y de modo mediatizado a través del presidente, o de consejos o juntas de desarrollo que no siempre cumplen sus fines. Carece de apoyo y de estabilidad, de recursos y poderes adecuados, de personal calificado suficiente, de responsabilidad política y administrativa, de significación en el Estado y en el sistema de poder, de rango institucional. La orientación que recibe de las autoridades ejecutivas es con frecuencia escasa y errática, y pueden producirse discrepancias y rozamientos entre unos y otras.

Las vicisitudes políticas y cambios de Gobierno producen la discontinuidad del personal planificador, la perturbación o la liquidación de los planes en marcha y la resurección de otros anteriores en hibernación o extinción. El órgano planificador suele estar desarticulado respecto de los ministerios; de los órganos financieros y presupuestarios; de los departamentos gubernamentales y entes descentralizados; de los órganos sectoriales, regionales, provinciales y municipales. Ellos no suelen participar de modo sistemático en la discusión del plan; niegan información, multiplican las críticas; resisten la formulación; obstaculizan la coordinación, la ejecución, la supervisión y los reajustes. La situación incierta y el papel errático del órgano planificador pueden crear de todos modos situaciones de desventaja para los ministerios y otros entes gubernamentales, y fricciones internas en el gabinete presidencial. Las presiones particularistas de sectores, grupos y partidos suelen ir acompañadas de actitudes de desconfianza y hostilidad de aquéllos hacia el órgano. Este tiende a convertirse en agente técnico neutral, sin responsabilidad, con función simbólica y comportamiento ritual: dedicado a formulación de planes en papel, sin presentación de opciones fundamentales, de bases sólidas y de criterios de evaluación de consecuencias, referido a cuestiones secundarias, con escasas posibilidades de realismo y de vigencia operativa.

Una situación simétricamente inversa aunque menos frecuente puede producirse en el caso de un órgano planificador constituído como ente autónomo con facultades combinadas de planeamiento y ejecución. El mismo puede llevar a una concentración exagerada de poderes, recuros y tareas y del personal más apto y especialidado: a la cristalización de una organización demasiado compleja, absorbente e inmanejable; al goce de una autonomía y una expansión excesivas y hasta peligrosas; a la adquisición de intereses creados en sus propias actividades y resultados; a la burocratización y a la pérdida de objetividad y flexibilidad. Este proceso se produce en detrimento de las funciones y responsabilidades de los ministerios, departamentos gubernamentales y entes descentralizados, reduciendo a muchos de éllos a una situación de cáscara vacía. El órgano planificador puede convertirse en definitiva en un Estado dentro del Estado, refractario a la ingerencia del gobierno central y en conflicto con sus facultades y actividades específicas, y volverse así fuente de desajustes, desorbitamientos y conflictos político-administrativos. A estas fallas y debilidades de tipo general se agregan otras más específicas, como veremos luego.

2. Los organismos de planificación sectorial presentan problemas de organización y funcionamiento, relacionados con sus situación incierta; su debilidad; su falta de apoyo político; su desconexión con la oficina central de planificación el poder ejecutivo, los ministerios, los departamentos gubernamentales y los entes descentralizados operantes en el sector; el relegamiento a tareas de información y estudio o meramente rutinarias.

3. El carácter desigual y combinado del desarrollo interno, los desniveles estructurales entre las áreas componentes del país, la centralización de poderes en la sociedad y en el Estado, contribuyen a la inexistencia o a la debilidad de los intentos y de los órganos de planificación a nivel provincial, municipal y regional, y a la falta de coordinación de ellos con la planificación nacional.

El Gobierno nacional supercentralizado planifica de modo unilateral y vertical, por competencia propia, por la concentración y redistribución de recursos, y a través de una multiplicidad de órganos con atribuciones e influencia respecto a los niveles provinciales, locales y regionales.

El centralismo refuerza el debilitamiento de las provincias ya generado por el crecimiento nacional desequilibrado, y priva a sus gobiernos de poderes, recursos y mecanismos para la elaboración y ejecución de planes y programas autónomos. Por otra parte, el Gobierno Central debe confiar a los gobiernos provinciales la implementación de las políticas y planes generales y el ejercicio de controles. En la práctica o bien los gobiernos provinciales y locales no están en condiciones de asumir estas tareas, o bien tienden a usas sus facultades legislativas y administrativas propias, haciendo caso omiso de las directivas del Gobierno Central, o actuando incluso en contradicción con las mismas.

Los gobiernos municipales exhiben cada vez más rasgos de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se han agregado las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos; de la absorción de funciones por el Gobierno central. Los gobiernos municipales no tienen participación efectiva en las decisiones de los organismos centrales que afectan irrreversiblemente, en el presente y para un largo futuro, a los espacios y estructuras locales. Los municipios intentan crear y mantener entes planificadores y planes y programas locales que resultan insuficientes e inadecuados, pero a través de los cuales ejercen una resistencia pasiva a la planificación nacional y contribuyen a que la matriz global de crecimiento se presente como un mosaico irracional.

Las regiones, surgidas por la acción de factores recientes y de nuevas estructuras socioeconómicas, no coinciden con las divisiones político-administrativas heredadas de fases anteriores. Este orden de hechos rara vez obtiene reconocimiento expreso e institucionalizado del Gobierno Central y, en los casos en que ello ocurre, se mantine la dinámica de la centralización, y se crean nuevos ámbitos jurisdiccionales por "fiat" vertical y sin participación de los destinatarios en las decisiones constitutivas y de planificación.

Todo ello contribuye a generar problemas adicionales de dirección, coparticipación y coordinación y a dificultar aún más la planificación global.

4. En la medida en que se formula y se intenta ejecutar planes nacionales, los mismos no tienen en cuenta que se están desarrollando experiencias de integración latinoamericana, que tienden a desembocar necesariamente en una planeación supranacional, perspectiva posible respecto de la cual deberían desde ya ser adaptados los planes de cada país.

La índole general de la planificación a que ya se hizo referencia (especialmente en Sección 2, apartado Naturaleza del intervencionismo estatal) se manifiesta en las insuficiencias de los planes mismos que contribuyen a restarles viabilidad, sobre todo las siguientes:

1. Oscilación entre planes globales de orientación macro-económica, a largo plazo y planes que aparecen como agregación de iniciativas parciales y proyectos específicos, de corto plazo, no interconectados: sin puente ni combinación integrada de ambos enfoques.

2. Indefinición de las metas de crecimiento incorporadas en los planes a largo plazo, en términos de ocupación, productividad, calificación de recursos humanos, distribución del ingreso y del poder.

3. Disociación entre política económica concreta y planes.

4. Falta de especificación de medidas conducentes a los resultados deseados, y de instrumentación de los planes en políticas específicas; monetarias, cambiarias, fiscales, etc.

5. Inexistencia e insuficiencia de mecanismos de corto y mediano plazo: planes de inversión pública, con ajuste preciso entre metas y previsiones de financiamiento; presupuestos-programa; planes operativos y presupuestos económicos anuales; proyectos específicos de inversión.

La situación del técnico planificador

El técnico planificador requiere una consideración especial. Aunque este tipo comprende numerosas situaciones y papeles diversos, se comprende bajo esa denominación a los especialistas en métodos y técnicas de planificación que, en los organismos gubernamentales creados al efecto, o en colaboración con los mismos, en tiempo completo o como consultores, participan en la preparación de planes, programas y proyectos, y los someten a la decisión de los poderes políticos. La situación, el papel y el comportamiento de los técnicos planificadores se hallan determinados por los factores y circunstancias que se -

analizaron, especialmente: la naturaleza, la estructura y la distribución del poder que ejercen y de las acciones colectivas que despliegan las principales fuerzas, agentes e instituciones de la sociedad global sus relaciones e interacciones las formas, modalidades y efectos de esas acciones.

La génesis y expansión de este tipo social de especialista en las dos últimas décadas aproximadamente parecen responder a tres órdenes interconectados de factores y circunstancias.

1. Nuevas demandas del Estado, las universidades nacionales, los organismos internacionales, las instituciones extranjeras y, en menor medida, las grandes empresas privadas y algunos sindicatos obreros. En ello tienen un papel especial los experimentos de conservatismo modernizante y los regímenes populistas, bonapartistas, desarrollistas, que requieren nuevas categorías de especialistas para funciones a la vez técnicas, administrativas, ideológicas y políticas. La emergencia y participación de los especialistas influye a su vez en ciertos rasgos y requerimientos de los propios regímenes. El tercer Mundo y la problemáticas del desarrollo se universalizan, se convierten en moda, motivo de interés, fuente de ocupación, ingreso y prestigio.

2. Presión de las clases medias, expandidas, diversificadas y tecnificadas en grado superior al aumento de la capacidad de absorción por el Estado y las principales organizaciones e instituciones sociales. Esta presión, que aparece a la vez como resultado y factor de un proceso desequilibrado, se traduce en la búsqueda de un lugar en el sistema, de fuentes de empleo e influencia y en la génesis de ilusiones sobre las posibilidades de ejercer poder. Los nuevos grupos tienden a ampliar la base y la fuerza propias y a partir de las zonas e instituciones en que comienzas a insertarse y a operar.

3. La gama de problemas planteados suscitan una reflexión más intensa, que exige mejores teorías, metodologías y técnicas, para la racionalización a posteriori de lo ya ocurrido, para la comprensión de lo que ocurre, para la previsión del futuro, y para el diseño de estrategias y formas posibles de acción.

La situación del técnico planificador se caracteriza, objetiva y subjetivamente, por una ambivalencia manifestada en el pensamiento, los valores, las actitudes, los comportamientos, las soluciones y los resultados.

Por una parte, los miembros de este grupo pueden incorporar y asumir pautas de rigor técnico-científico y de idealismos político-ideológico, derivadas del entrenamiento profesional -dotación de conocimientos, métodos, técnicas-; de la adquisición de convicciones sobre lo que sería inteligente y justo de hacer, y de valores de racionalidad e innovación; de la tendencia a la visión de mediano y largo plazo.

Estas circunstancias le confieren una disponibilidad potencial como agente de cambio.

Por otra parte, considerados como grupo, los planificadores suelen carecer de integración y de homogeneidad en los enfoques y en los modos de operar. Ello parece estar determinado, entre otras cosas, por las diferencias de origen, formación, especialización, orientación teórica y político-ideológica, trayectoria e inserción institucional -Estado, universidades, organismos académicos y empresariales privados, equipos consultores-; por las limitadas posibilidades ocupacionales; por la inseguridad social y la inestabilidad política y por los conflictos de todo tipo que, a raíz de aquellos factores, emergen entre individuos y equipos implicados de algún modo en las funciones de planificación.

Los planificadores no llegan a ser -ni en su respectivo país ni en el ámbito regional- un núcleo articulado, constituído en gran cuerpo o reunido en torno de alguna institución prestigiosa, ni menos aún se constituyen en grupo eficaz de interés, de presión o de poder. Tampoco han obtenido un grado considerable de reconocimiento y valoración por parte de las clases y grupos fundamentales ni de los gobiernos. La necesidad de su existencia y funcionalidad no resultan evidentes para el gran público ni para ningún sector significativo e influyente. Por el contrario, su imagen y su actividad aparecen en muchos casos revestidas de una aureola inquietante y hasta subversiva. En las situaciones más favorables, llegan a constituir enclaves tolerados en algún nivel del Gobierno, carentes de base sólida de poder efectivo y de status reconocido, en posición precaria y siempre amenazada. Se genera así en los planificadores un sentimiento difuso, compuesto de inseguridad, discontinuidad, desarraigo, aislamiento e inoperancia. Ello, a su vez, reactúa como factor disgregante del grupo general, que refuerza la competencia por los recursos escasos y las oportunidades insuficientes, y el entrechocar de estrategias y tácticas.

La actividad de los planificadores se encuentra condicionada por las realidades sociopolíticas que se analizaron, y que defienden las tareas, imponen el marco y las demandas, los fuerzan a trabajar dentro de límites rígidamente predeterminados. Presiones múltiples de las distintas clases y grupos nacionales y extranjeros -propietarios y empresarios, sindicatos, regiones, Fuerzas Armadas, Iglesia, electorado, partidos, gobierno político, administración pública- se ejercen de modo permanente y cotidiano, en el sentido predominantemente particularista y statuquoista. El entrechocar de presiones refleja siempre en última instancia la supremacía de los grupos minoritarios y más conservadores. Ella no se ve suficientemente compensada por los sectores mayoritarios de la población, poco o nada participantes y carentes de estructuras y mecanismos de comunicación e influencia directas respecto al Gobierno general y a los entes de planificación, y víctimas también aquí de la falta o debilidad de la tradición democrática de responsabilidad y sentido de servicio de los funcionarios

y técnicos respecto al pueblo soberano y al interés público. A ello debe agregarse la existencia generalizada de un doble conflicto que enfrenta a los planificadores con la administración pública común, por una parte, y con los políticos, por la otra.

Los planificadores sufren las consecuencias de las actitudes de desconfianza y celo de los burócratas de viejo cuño, impregnados de conservadurismo y trivialidad, carentes de tradición científico técnica y de pautas de racionalidad modernizante, que perciben a los primeros como anomalía, cuerpo extraño que amenaza su status y sus rutinas.

La dialéctica planificadores vs. políticos adquiere una índole más sutil y compleja, reflejo de peculiares diferencias de situación y de óptica. Por políticos se entiende aquí a los individuos y grupos que participan de modo profesional y activo en la lucha por el Poder y en los procesos de gobierno de un país determinado, ya como parte del Estado, ya en la oposición. Para llos, la planificación puede ser aceptable como medio de dar, a sus intereses y objetivos propios y a los de los sectores que pretenden representar, una forma más generalizada y sistemática y, por lo tanto, más susceptible de obtener la aceptación y la movilización populares. Los políticos suelen acusar a los planificadores de tecnocratismo autosuficiente y antidemocrático; de desdén por los intereses inmediatos de la población y por los factores extraeconómicos e imponderables; de subestimación por los problemas de estrategia y táctica políticas; de falta de atractivo emocional e ideológico; de imposición de preferencias, prejuicios y ambiciones de tipo subjetivo o particularista bajo el mando de las proposiciones formales y de la neutralidad técnica. En sentido inverso, los planificadores suelen imputar a los políticos: menosprecio hacia las técnicas científicas y los objetivos racionales de la planificación; demagogia, empirismo y diletantismo; excesiva preocupación por los intereses parciales, faccionales o locales y subestimación de los intereses de la economía global; decisiones erráticas; fijación de metas sin consideración hacia los problemas y recursos reales. Tras los roces, las tensiones y los conflictos entre planificadores y políticos es posible descubrir, a niveles más profundos, la existencia de divergencias y antagonismos de clases, grupos y sectores significativos; la inadaptación de las instituciones políticas y administrativas respecto a las exigencias de la planificación; el atraso de la teoría económica, social y política y de los métodos y técnicas de la planificación, respecto a las demandas de una acción política que expresa y tiende a satisfacer intereses sociales.

La situación general de los planificadores que se ha intentado analizar refuerza algunas actitudes y tendencias originarias de aquellos que pueden resumirse bajo el rótulo de tecnocratismo y que presentan en esencia los siguientes componentes, rasgos y efectos.

1. Creencia más o menos consciente sobre la tenencia de una capacidad superior para incorporar los elementos avanzados de la ciencia y la técnica a la economía, para su planificación y racionalización, e incluso para obtener algún grado de influjo o liderazgo políticos.

2. Tendencia a la abstracción, a la formalización determinista y a las fórmulas totalizadoras. Vigorosa afirmación de la neutralidad y valorativa, identificada con el rigor científico y presentada como entidad metafísica, desligada de valores, orientaciones y compromisos sociales y políticos. Despliegue de mayor aptitud para las formulaciones en el papel que para la comprensión la modificación de las condiciones reales.

3. Productividad a la mera constatación de las formas vigentes de poder, explotación y opresión como algo dado, inherente a toda sociedad humana. Despreocupación por las posibilidades efectivas o virtudes de resistencia, contradominación y transformación radical. Subvaloración o descarte, en la teoría y en la práctica de toda fuerza, alternativa o proyecto histórico que pueda implicar efectos descongelantes y destructurantes, promoción de lo nuevo e imprevisto, y que por lo tanto sea inaceptable para los actuales grupos hegemónicos y clases dominantes.

4. Acatamiento e idolatría, más o menos conscientes, del poder y de sus sujeteos y agentes, especialmente el Estado; subestimación de sus deformaciones, aceptación de sus coacciones.

5. Ilusiones sobre las posibilidades de inflir sobre los grupos de poder, mediante la inserción en posiciones institucionales que permitan ofrecer y hacer aceptar soluciones técnicas, y operar como influencia detrás del trono y consejero del príncipe.

6. Despliegue de actitudes de arrogancia, autoritarismo, amor al mando y a la coacción. Pretensión de monopolio de la representación del interés colectivo y de mayor autonomía para planificar. Desconfianza hacia el pueblo, tendencia a decidir en su nombre lo que se considera bueno para él y para la sociedad nacional, sin buscar el diálogo ni persuadirlo o indicarlo a la participación activa y a la decisión autodeterminada.

Los límites de esta actitud y comportamiento de tipo tecnocrático parecen haber resultado restringidos. Los planificadores no han logrado estructurarse como grupo ni como aparato, y carecen de mando real. Las élites de poder -socioeconómico, político, militar-, siguen disponiendo de los resortes fundamentales y de las variables estratégicas, reconocen y formulan oficialmente los problemas, imponen las opciones, eligen entre las soluciones propuestas por los técnicos.

Suspendidos entre los dominadores y gobernantes y el pueblo, entre las presiones conservadoras e innovadoras, entre las expresiones de un tecnicismo abstracto y los determinantes sociopolíticos, la actividad de los planificadores parece condenada a la ambigüedad y la frustación. La falta cas total de poder, de instrumentos, de mecanismos y recursos, restringe la gama de posibilidades que los planificadores disponen para enfrentar y resolver los problemas planteados, y los incapa-

cita para influir significativamente en las tendencias fundamentales de la sociedad. Su lucha con las fuerzas y agentes que quieren mantener las cosas como son o modificarlas en un sentido restringido o negativo, se traduce en un despilfarro agotador de tiempo y energía, y en la impotencia para controlar y regir las consecuencias de acciones previas o concomitantes no planeadas. La dificultad o la imposibilidad de trazar y ejecutar un plan a largo plazo que encare y solucione los problemas fundamentales en sus raíces mismas se ven feforzadas, además, por otras circunstancias. Las demandas de las clases y de los grupos de interés, de presión y de poder crean para los planificadores la necesidad política de mostrar resultados inmediatos y tangibles, por lo menos para las manifestaciones más chocantes y explosivas de los problemas básicos. Estos no son autocontenidos, aparecen como expresión de la convergencia y choque de fuerzas y tendencias contradistorias, y refuerzan así la necesidad de ofrecer soluciones en varios niveles y aspectos simultáneamente. Las fuerzas y tendencias se despliegan y operan con frecuencia de modo no visible, hasta que su presencia y su impacto se evidencian impositiva e irreversiblemente. La rapidez de los cambios acumula nuevos problemas a los viejos no resueltos. La planificación se reduce a un repertorio de intentos tendientes a mitigar de manera superficial y temporal algunos de los efectos o síntomas superficiales de la crisis; intentos que a menudo se anulan mutuamente, empeoran los problemas que se quieren resolver o exacerban otras áreas problemáticas.

5.- DE LA EVALUACION CRITICA A LA AFIRMACION ESTRATEGICA

El análisis que antecede contribuye quizá a explicar el trasfondo, el contenido y los límites políticos de los intentos de planificación en América Latina, y la situación de crisis en que han desembocado. La crisis se manifiesta ya, no sólo en los procesos mismos de la planificación, sino también en el clima de inquietud, pesimismo y apatía en que parecen sumergirse los técnicos implicados de algún modo en aquéllos. Las reacciones personales de estos últimos tienden a repartirse entre la voluntad desesperada de cumplir el papel más positivo posible en las peores condiciones, el repliegue hacia una actitud de tecnocratismo neutral reforzado, la concentración en la carrera por el status y el ingreso, y la evasión hacia esferas y actividades menos inciertas y frustantes. Si se descarta estas soluciones, si no se admite que el planificador está condenado fatalmente a ser una especie en extinción, o bien un mero instrumento al servicio de grupos conservadores y regímenes retrógrados, es indispensable realizar un esfuerzo a la vez realista e imaginativo para replantear y revitalizar el proceso de planificación, y proporcionar un futuro digno de ese nombre a quienes quieren verse implicados en él como práctica cientifico-técnica y política.

Los prerrequisitos y elementos para una nueva estrategia de tal signo sólo pueden ser aquí objeto de un esbozo problemático, propuesto como base de discusión. Lo que sigue de ningún modo constituye una formulación acabada y excluyente, que requiere el esfuerzo combinado del mayor número posible de científicos, técnicos y planificadores y de los auténticos representantes de los grupos dinámicos y transformadores de las sociedades latinoamericanas. El análisis será referido primordialmente a los cambios en las orientaciones, actitudes y comportamiento de los planificadores, y a la articulación posible de éstos con las fuerzas y grupos más significativos.

La reorientación de los planificadores

Divididos entre sí, aislados de las fuerzas sociales y políticas potencial o efectivamente positivas y sometidos a las de signo reaccionario, privados de acceso y de influencia respecto a los resortes y mecanismos de poder y de decisión, insertados en estructuras que obstaculizan y distorsionan, los planificadores están condenados a la impotencia y a la frustación, y sus mejores intenciones se ven mistificadas y desvirtuadas. El problema reside entonces en cómo crear condiciones que les aseguren la estabilidad y la seguridad de un trabajo libre y creador, la reorientación y el enriquecimiento del contenido y de los resultados de su actividad, la participación movilizadora en un proceso de desarrollo, cambio, democratización y logro de la autonomía de sus respectivos países y de la región en su conjunto. Para que ello ocurra, algunas premisas básicas deben ser establecidas en la intención y en la práctica.

En primer lugar, es indispensable buscar un grado creciente de integración entre todos aquéllos implicados, dentro y fuera del Estado, en los procesos de planificación, tendiendo a su constitución en grupo orgánico y operativo. Esta proposión no supone una estructuración rígida y monolítica, sobre la base de una ortodoxía aceptada en todos sus detalles, ni un compromiso rígidamente organizado y apriorístico para algún tipo específico de acción. Plantea sí la necesidad de iniciar e intensificar las formas de diálogo, confrontación y colaboración, sin pretensiones dogmáticas y sectarias, en condiciones de tolerancia y de reconocimiento de la imprescindible convergencia de enfoques diferentes y de iluminaciones opuestas, como prerrequisito y fase de una tendencia a la participación coordinada en formas de acción a la vez cidntifico-técnica y sociopolítica.

En segundo lugar, se requiere la crítica de los intentos de planificación cumplidos hasta el presente y la superación de las tendencias, actitudes y conductas tecnoburocráticas que se hicieron constar en páginas anteriores.

La pretensión de neutralidad valorativa y de asepsia técnica debe de ser confundida a través de su identificación con el rigor científico y el realismo pragmático que, una vez depurados de aquel componente mistificatorio, necesitan ser reivindicados y reafirmados como valores de relevancia decisiva.

En tercer lugar, es imprescindible la inserción en la realidad en las situaciones y en los procesos, para el conocimiento y para la acción: la toma de posición en favor de alguna de las posibilidades determinables para contribuir a realizarla; la afirmación en lo existente y en lo realizado para criticarlo y superarlo. Esto implica, como exigencia complementaria, el rechazo del falso realismo, que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado, y concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual. Por el contrario, el presente no se comprende sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por el futuro. Para captar y realizar lo real y posible, debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico, que es lo posible de mañana.

En cuarto lugar, los planificadores no pueden prescindir de una actitud permanente de crítica y de contestación del sistema vigente y de sus estructuras, de las fuerzas y situaciones alineantes y opresivas, de las formas de autoritarismo y represión. Deben buscar los modos de contribuir a la movilización de los sujetos y de los agentes sociales -clases, grupos, individuos- que, a la vez que víctimas del sistema, contienen-actual o potencialmente- virtualidades para el despliegue de una acción descongelante, destructurante y restructurante, y pueden eventualmente articularse y desplegarse en estrategias y tácticas transformadoras. Deben ubicar, evaluar y utilizar las lagunas, los hiatos y los puntos débiles del sistema, como posibilidades de emergencia y afirmación de las fuerzas y de las tendencias, de las iniciativas e instituciones renovadoras. Se trata de movilizar los recursos de la ciencia, la técnica, la imaginación y la acción política, para su aplicación a todos los niveles y aspectos de la realidad, tendiendo al logro de rigor científico, de contenidos concretos, de operacionalidad y de eficacia impactante sobre la sociedad.

En quinto lugar, se impone cumplir, con espíritu crítico e inventivo, el análisis y el diagnóstico de los problemas que afectan a los países de la región, la formulación y la ejecución de soluciones ajustadas a las realidades y condiciones específicas del ámbito en que se quiere operar, con pautas originales, sin imitación ni aplicación mecánica de esquemas importados. Ello debe desembocar en la elaboración y el cumplimiento de una estrategia que exprese y sirva un modelo concreto, basado a su vez en una concepción global y unificada del desarrollo nacional y de la integración regional. Para tales efectos, es imprescindible determinar con precisión y realismo.

1. Qué sistema de valores se adopta, como base y criterio para la toma de decisiones frente al espectro de alternativas, para

la fijación de prioridades y metas, para el rechazo de los mode - los propuestos y para la adopción de otro modelo alternativo.

2. Qúe ideología a elaborar y difundir puede proporcionar el esquema intelectual, los criterios orientadores, el estímulo a la movilización sociopolítica de los grupos dinámicos y transformadores y a las mayorías nacionales, el sacudimiento y la transformación de partidos políticos e instituciones?.

3. Cuáles son los intereses y las fuerzas, los beneficiarios y los agentes, actuales y potenciales, del desarrollo y de la integración que se busca; su gravitación relativa, sus posibilidades y modos de articulación, alianza y liderazgo?. Cuáles son los enemigos y cómo neutralizarlos o anularlos?.

4. Cuáles son los objetivos, las condiciones, los métodos y los instrumentos del desarrollo y de la integración?. Cuáles sus etapas, exigencias, requisitos y consecuencias, los cambios sociales concomitantes y resultantes?.

5. Qué tipos de economía, de sociedad, de régmimen político, de estructura institucional, de cultura, de ubicación en el sistema internacional, se busca y se prevé como resultante del proceso?.

Sin ignorar la amplia gama de posibilidades abiertas, en procesos históricos que carecen de racionalidad inmanente, de sentido intrínseco y de finalidades predeterminadas, es posible suponer que los países latinoamericanos necesitan políticas que aseguren: un gran y rápido impulso de desarrollo; la promoción simultánea de la transformación estructural y del aumento de la productividad del agro, de la minería y de una industria que supere la mera sustitución de impor - taciones; la creación de ciencia y tecnología: la redistribución progresiva del ingreso: la independencia económica nacional que no ex - cluya sino posibilite la integración regional, la prioridad de la acumulación interna y el papel subsidiario y estrictamente controlado de capitales y apoyos externos. Los requisitos y rasgos de un desarrollo económico auténtico no pueden surgir ni operar como variables autónomas. Deben ir acompañados por: cambios sustanciales en la estructura social· un mayor grado de igualdad y justicia socioeconómicas ; la distribución pareja de esfuerzos, sacrificios y beneficios; modificaciones profundas en la actual correlación de poder y status entre las clases y los grupos: el sacudimiento de la apatía y del sostenimiento de las masas y el estímulo a su participación activa y directa; la democratización integral -real y no formal- de la sociedad, del sistema de poder, del Estado y de la cultura; la asunción y el despliegue de una plena autonomía nacional y regional en relación con los bloques y con el sistema internacional.

Los aliados posibles

La estructuración de los planificadores como grupo orgánico y operativo y su formulación de una estrategia jamás podrían darse en el vacío, como resultado de un movimiento de los espíritus o de una decisión puramente voluntarista. Requiere el contacto, el estímulo, la convergencia de los representantes y componentes de aquéllas clases, grupos e instituciones que no sólo estén dotados -actual o potencialmente- de aptitud para el cambio y de algún grado de poder, sino que también puedan ser destinatarios interesados de las proposiciones que efectúen los planificadores, y sean por lo tanto capaces de constituírse en público, en fuente de demandas y de apoyos y, más aún, en aliados articulables en estrategias y tácticas comunes. A esta problemática se dedica atención en esta parte final del trabajo.

El planteo sugerido implica que los planificadores eligen un camino -eventualmente el esbozado en las páginas precedentes- y se dedican luego a concomimitantemente a la búsqueda, a la agregación y a la articulación de aliados. Esta dinámica plantea dos alternativas.

Una primera alternativa significa el logro de acuerdos en la cumbre con representantes de las clases y grupos que hoy ejercen la hegemonía y la dominación. Esta perspectiva está limitada ab initio por el hecho que aquéllos no están interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la liberación de los países latinoamericanos. Son responsables y los beneficiarios directos de la situación que se pretendería modificar a través de la planificación, y los enemigos jurados de todo intento de transformación profunda. En la mejor de las hipótesis, pueden aceptar a los planificadores y a ciertas formas de planificación como modo de instrumentar a unos y otras a fin de lograr un grado mínimo de racionalización, reajuste y legitimidad para el sistema que contribuya a conservar sus estructuras y componentes esenciales. Una estrategia de desarrollo planificado debe así descartar como posibles aliados a los grupos superiores, más concentrados y poderosos de propietarios, empresarios y consorcios monopolistas de tipo agropecuario, minero, comercial, industrial y financiero, estrechamente ligados con el capital extranjero, y a sus apéndices socioeconómicos, políticos e ideológicos.

Una segunda alternativa tendería al logro de una acumulación de poder en las bases más amplias de la sociedad, es decir, en las clases medias y populares. La búsqueda de una coalición entre éstas y los intelectuales, científicos y técnicos interesados en la planificación, presenta dificultades derivadas sobre todo de la naturaleza de los distintos componente, de la debilidad o inexistencia de tradición y mecanismos de agregación y articulación, y de las peculiares condiciones políticas que rigen en la mayoría o en todos los países de la región.

Es pertinente comenzar por una referencia a las características de las clases y grupos fundamentales a considerar: clases medias, masas populares urbanas y campesinas; movimientos más o menos organizados que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, con grados variables de intensidad, profundidad y alcance: religiosos, juveniles, etc.

Las clases medias

Las clases medias se presentan como un conglomerado heterogéneo. Abarcan por una parte sectores ligados e identificados con la sociedad y clases tradicionales -burocracia, profesiones liberales, comerciantes, artesanos- y por la otra sectores más recientes, generados o reforzados por la urbanización, la industrialización y el intervencionismo estatal- funcionarios y técnicos de empresas privadas y públicas, nuevos profesionales, pequeños y medianos empresarios industriales, tipos nuevos de miembros de las Fuerzas Armadas y de los cleros-. Carecen de fisonomía propia, coherencia, lucidez y decisión necesarias para plantearse y ejecutar un papel autónomo y una participación enérgica y decidida en un proceso de desarrollo. Ningún sector de las clases medias logra un pleno control del Estado. Han utilizado su propia presión y las de las masas urbanas y rurales para imponer a las viejas clases dominantes, sin desplazarlas totalmente, un mayor grado de coparticipación en el ingreso y en el poder. No usan su poder político relativamente acrecentado para ejecutar transformaciones profundas del sistema, al que respetan y contribuyen a consolidar.

Las principales características de las clases medias latinoamericanas llegan a ser: la dependencia de las clases superiores, nacionales y extranjeras, y del intervencionismo y favoritismo estatales; la falta de ambición política, de creación económica y de renovación social y cultural; la búsqueda de privilegios individuales y de pequeños grupos; el conservadurismo en opiniones, actitudes y comportamientos; la defensa del statu quo, la actuación como masa de apoyo -activo o pasivo- para los regímenes autoritarios.

Por otra parte, la tendencia al estancamiento, a la polarización y a la crisis de las sociedades latinoamericanas, el impacto de las movilizaciones populares, la emergencia de alternativas ideológico-políticas en el mundo y en la región, han contribuído a crear en ciertos sectores de las clases medias una situación de frustración y de malestar difuso y actitudes críticas y de cuestionamiento, que en determinadas circunstancias, pueden transformarse en propensión reformista o revolucionaria.

Las masas populares urbanas

Las masas populares urbanas, tal como hoy existen, se han ido constituyendo a partir del rápido proceso de crisis agraria, urbanización, industrialización e intervencionismo estatal de las últimas décadas, y en las condiciones de sociedades nacionales que presentan la ambivalencia de un cierto crecimiento económico combinado con una crisis socio-política crónica. Su examen detecta ante todo tres características: la formación reciente, el carácter aluvional, la heterogeneidad. Constituyen un conglomerado que engloba capas diferenciadas y a menudo divergentes en cuanto a estructuras, situación, actitudes y tendencias. Estas capas son discernibles según ramas de producción y tipo de actividad o de empresa, niveles de calificación técnica y cultural, de ingreso y de consumo, grados de participación sindical y política. A la división en una amplia gama de sectores y estratos se agrega la carencia de tradiciones sindicales y políticas: la falta de unidad, de conciencia clasista orgánica y madura, de identidad social, de comunidad de intereses y fines, de organización y acción autónoma. En la mayoría de sus componentes, es débil el interés por los problemas colectivos, por la organización y funcionamiento de la economía, de la sociedad y del sistema político. Predomina la búsqueda de ventajas socioeconómicas inmediatas, a través de la acción individual, del grupo sectorial, del sindicato y del Estado.

La irrupción de estas masas heterogéneas en la sociedad latinoamericana presiona sobre la estructura tradicional en cambio, amenaza su cohesión y su estabilidad, y comienza a sar canalizada por el Estado, sobre todo a través de experiencias populistas, bonapartistas, desarrollistas, y de un aparato sindical burocratizado. El Estado responde a cierto número de demandas de asistencia, protección e integración de las masas urbanas, y artícula un sistema que combina el logro parcial de aquellos fines con la manipulación y la canalización para fines políticos y con la represión parcial o total de grupos recalcitrantes y movimientos de desborde.

Parte esencial de este sistema es el nuevo sindicalismo de masas, surgido por la promoción y autorización y bajo el control del Estado. En su estructura y en su dinámica, un aparato burocratizado, vertebrado por un núcleo reducido de dirigentes y cuadros profesionalizados, depositarios de múltiples fundiones y poderes, se erige sobre una masa trabajadora relativamente pasiva, que combina la afiliación formal con una adhesión militante reducida al mínimo y para ocasiones excepcionales. El aparato sindical es utilizado fundamentalmente como instrumento mediatizador de expresión y logro de reivindicaciones mínimas, de distribución de servicios, de solución de problemas individuales y colectivos de los asalariados; como encauce y regulación de las tendencias y presiones populares: y como forma de manipulación política en función de la legitimación de poderes

establecidos por vía electoral o autoritaria, para beneficio de los propios dirigentes gremiales y de partidos y gobiernos determinados.

Este tipo de sindicalismo en parte expresa y en parte refuerza, en los trabajadores y en los dirigentes, una actitud restrictiva y autodefensiva, de mero conservadurismo sectorial y legalizado, sin pretensión efectiva de operar como liderazgo dinámico y renovador en función de los intereses de la clase, de las masas y de la nación. Carece de independencia, de ideología clasista y revolucionaria, de cultura propia, de combatividad, de democracia interna, de capacidad para influir y modificar la estructura y la orientación de la economía, la sociedad y la política, desde el mercado de trabajo hasta la redistribución del poder y del ingreso. Su máximo logro ha sido, en las coyunturas más favorables y para algunos países, una forma de participación burocrática y mediatizada de los trabajadores en el gobierno formal, sin capacidad de orientación y de decisión, y en situación subordinada dentro de la estructura de poder real. La tendencia más reciente parece ser para el sindicalismo la pérdida del grado limitado de participación en el Estado, así como de autonomía, de capacidad de maniobra y de negociación, de aptitud para influir en las decisiones fundamentales. No ha podido impedir la aplicación de medidas represivas y regresivas, que se han traducido en la ilegalización creciente de las luchas y de las aspiraciones de cambio profundo, y en una redistribución creciente del ingreso y del poder a favor de las clases dominantes nacionales y extranjeras. Se ha debido limitar a luchas puramente defensivas y de retirada.

Por otra parte, esta constatación situacional no basta para extraer conclusiones apresuradas que generalicen para un largo futuro las comprobaciones extraídas de una fase particular, negando así a los trabajadores y masas de la ciudad toda aptitud para el cumplimiento de un papel como agente histórico. El número y concentración socioeconómica y geográfica de las masas urbanas, su capacidad potencial de presión y rebeldía, en las condiciones de estancamiento de la economía y de la sociedad y de agotamiento de las concepciones y organizaciones tradicionales, impiden la plena o relativa integración de aquéllas en el sitema, operan como factor permanente de fractura y crisis en la vida nacional y en los propios aparatos partidarios y sindicales que las expresan o pretenden expresarlas. Su mera presencia, su errático comportamiento actual y su posible evolución futura, les confieren un papel central en el desarrollo sociopolítico de los países latinoamericanos.

Las masas campesinas

La existencia y el papel potencial o actual de las masas campesinas parecen haber sido por largo tiempo objeto de ignorancia, de subestimación o de mero reconocimiento retórico por parte de los grupos y movimientos urbanos. En el mejor de los casos, aquéllas fueron visualizadas como una especie de reserva pasiva, incapaz en si misma de autoconciencia y autodeterminación, eventualmente movilizable e incorporable a la dinámica nacional por decisión y bajo control de sectores urbanos. La experiencia histórica no ha sido benigna con esta visión prejuiciada. En tres experiencias fundamentales de cambio -México, Bolivia, Cuba-, el papel de las masas campesinas ha distado de ser secundario. En muchos de los restantes países latinoamericanos el gigante dormido ha comenzado a despertar y a flexionar sus miembros. Por la incidencia de cambios o más o menos simultáneos e interrelacionados en las esferas urbanas y rurales, ha ido diferenciándose como sector específico, identificando sus intereses propios y los de los grupos aliados y enemigos, y dando lugar a la emergencia de movimientos sociopolíticos más o menos dependientes o independientes, reformistas o revolucionarios, algunos con un grado considerable de desarrollo propio y de influencia sobre la sociedad nacional.

Otros grupos y movimientos

A la consideración de grandes clases s grupos debe agregarse la de algunos sectores y movimientos más o menos organizados, q ue han comenzado a movilizar gran número de individuos, ideas y actos, a menudo sin consideraci o en contra de las voluntades y decisiones de las instituciones, los partidos y los Estados y con aptitud para ejercer influencia cultural, ideológica y política. Dos ejemplos notables están dados por los procesos actualmente en marcha en la juventud y en las iglesias de América Latina, que no pueden ser ignorados en la perspectiva de una estrategia de cambio.

La explosión demográfica que va convirtiendo a casi todos los países de la región en poblaciones de baja edad promedio, el impacto de las crisis internas y del efecto de demostración internacional, la esclerosis de las estructuras y valores tradicionales, han contribuído a generar en las juventudes latinoamericanas un estado difuso pero generalizado y efectivo de inquietud, fermentación y rechazo crítico hacia el sistema. Las formas confusas y erráticas de conciencia y comportamiento que los sectores juveniles despliegan a veces no justifica que, por un espíritu de pedantería y escepticismo mal ubicado, se subestime el valor de este fenómeno como un componente esencial de cualquier proyecto de transformación racional planificada.

Consideraciones similares pueden hacerse respecto a la aparición, dentro de la Iglesia Católica y de las sectas protestantes, y de un número considerable de sacerdotes y fieles, de actitudes de insatisfacción, crítica y contestación activa respecto a sus propias jerarquías y al sistema en su conjunto, y de comportamientos participatorios en movimientos más amplios de protesta y rebeldía. Su valor reside especialmente en su frescura, en su paradójica independencia respecto a posiciones dogmáticas tradicionales, en su voluntad de testimonio, en su aptitud para operar como puente legitimador entre las formas y contenidos tradicionales y los factores renovadores de la conciencia y de la actividad de las masas.

El campo de los aliados posibles presenta así una situación contradictoria. Por una parte, las condiciones alineantes y opresivas de trabajo, de vida cotidiana, de clima cultural-ideológico y de sistema político, absorben y desgastan a los hombres y mujeres de las clases populares y medias. Los aíslan en las vidas individuales y en los pequeños grupos, en las categorías y en los sectores, sin conexión entre sí. Producen un fraccionamiento y una gradación en las víctimas. Estimulan el individualismo, el egoísmo la irresponsabilidad social, la competencia y el conflicto entre quienes deberían naturalmente sentirse y comportarse como aliados. Privan a los componentes de las mayorías nacionales de tiempo, energía, posibilidades y estímulos para ampliar y enriquecer sus experiencias, sus informaciones, sus relaciones sociales; para interpretar el mundo complejo en que viven y para ubicar las causas de las situaciones que sufren. Limitan su comprensión, sus aspiraciones, sus iniciativas, su capacidad y su confianza en las propias fuerzas y en las de la clase o el grupo, para el manejo de las cosas y de los mecanismos sociales y para la imposición de cambios decisivos en un orden que parece derrotarlos permanentemente. Por otra parte, el impacto de las crisis internas, de los procesos internacionales y de la rica experiencia acumulada en un lapso histórico breve tiende a estimular el surgimiento y la movilización de grupos e individuos que se agitan dentro y fuera de las viejas y nuevas organizaciones, constituyentes de una reserva sociopolítica que hace el balance de lo vivido y actuado, toma conciencia de la necesidad de nuevas y mejores formas de pensamiento, organización y acción.

Elementos para una estrategia

A partir del cuadro global que se ha esbozado en el curso del análisis precedente, el problema de los planificadores sería describir los modos y los mecanismos operativos que permitieran a la vez:

1. El cumplimiento de las tareas y la satisfacción de las exigencias del papel que profesionalmente asumen o intentan asumir dentro y fuera del Estado, es decir, la contribución efectiva a un planeamiento deliberado y racional para el desarrollo y el cambio.

2. El logro de comunicación, de coincidencias reales y de acuerdos concretos con los representantes y componentes de las clases y grupos arriba indicados.

3. La contribución efectiva a las posibilidades de elevación y de enriquecimiento de la conciencia, de movilización y de organización autónomas, y de participación activa y directa de las mayorías nacionales en los procesos y las decisiones.

Esta problemática no puede ser discutida aquí en detalle, por los límites de este trabajo y por la necesidad de una elaboración colectiva al respecto. Es posible en cambio adelantar dos órdenes de sugestiones para el debate y para la búsqueda de soluciones.

En primer lugar, parecería indispensable un grado creciente de participación de los planificadores en las iniciativas y organizaciones populares de distinto tipo, ya existentes o en emergencia, más o menos espontáneas o deliberadas, que constituyen intentos de respuestas propias y creadoras para nuevas situaciones y problemas. Esta participación debería tender a promover, a multiplicar y a extender tales iniciativas, para llevarlas a trascender sobre la marcha sus fines y límites iniciales, y a integrarse en agregados y articulaciones de envergadura y ambición crecientes. Se trata, en suma, de acumular fuerza propia e iniciativa democrática desde abajo, para contrarrestar las estructuras y dinámicas negativas que hoy predominan, modificar las actuales constelaciones de poder e imponer soluciones cada vez más avanzadas y profundas a los problemas de las sociedades latinoamericanas.

En segundo lugar, es fácil imaginar que todo intento de participación en este sentido significa para los planificadores que así actúen serios riesgos en lo referente a las posibilidades ocupacionales, de status y de ingreso, e incluso a la libertad y a la vida. La violencia legitimada e ilegítima parece volverse cada vez más la respuesta de un viejo orden en lucha por la supervivencia contra todos los que en diversos grados lo cuestionan o amenazan. La solución de este dilema está lógicamente referido a la conciencia de cada planificador, y no es materia de debate en esta oportunidad. Lo es sí, en cambio, una cuestión que parece adquirir creciente relevancia en la fase actual para la problemática en discusión: la relación de los planificadores, y de los intelectuales en general, con los regímenes militares.

Una correcta aproximación del problema debe eludir dos enfoques simétricamente erróneos, que frecuentemente se reiteran. Por una parte, los gobiernos militares son presentados como una desviación patológica de la normalidad político-institucional de tipo liberal; y las Fuerzas Armadas, como algo monolítico y totalmente negativo; que debe ser relegado de manera global e irreversible al campo de la reacción.

Por otra parte, se acepta la hegemonía militar como un hecho consumado; se exalta a las Fuerzas Armadas también en bloque, como factor inevitablemente positivo, agente y líder necesario de todo proceso transformador que, de hecho, sólo parecería ser viable bajo el signo de un paternalismo autoritario y de una violencia verticalmente ejercida.

Un mínimo de realismo requiere ante todo constatar que el creciente intervencionismo político de las Fuerzas Armadas y la generalización de los regímenes militares constituyen la expresión extrema de un proceso de transición entre dos fases históricas a cuyos rasgos esenciales se hizo ya referencia, caracterizado por situaciones de desintegración social, empate de fuerzas, crisis de hegemonía, vacío institucional e inestabilidad política. Estas situaciones posibilitan la imposición del arbitraje militar como recurso aparentemente único de salvación nacional. En segundo lugar es posible constatar en América Latina la coexistencia de dos tendencias dentro de las Fuerzas Armadas, y de dos variantes de regímenes militares. Unas y otras corresponden a formas extremas de defensa a cualquier precio del sistema tal como se ha dado hasta el presente -e incluso de pretensión de retroceso a alguno de sus niveles anteriores-, o bien a la autovisualización de la institución militar como agente y líder del reajuste a nuevas condiciones internas y mundiales, de la independencia y del desarrollo nacionales, y de un mayor grado de justicia social y de modernazación político-institucional. La primera tendencia y variante parecen haber exhibido hasta el momento una afirmación más vigorosa y un perfil más definido que la segunda, pero el proceso está abierto, y su dilucidación en detalle excedería los marcos de este trabajo. Parecería sin embargo pertinente establecer una premisa general referida a este problema.

Tanto para combatir las tendencias y variantes retrógradas de las Fuerzas Armadas, como para reforzar y encauzar eventualmente las que parecen presentarse como progresistas, los intelectuales y planificadores no pueden legítimamente reducirse al sometimiento seguidista, a la adulación, a los planteos discursivos, a la oferta de soluciones tecnocráticas y al escamoteo de los problemas y conflictos reales, con la ilusión de ejercer una influencia subrepticia que, por algún mecanismo mágico, permitiría incidir en el signo y la dirección de las experiencias reales en marcha. Se quiere en cambio una concentrada agregación interna de los intelectuales y planificadores, y su articulación en una alianza de clases y grupos cuestionadores y transformadores del statu quo. Ello, y solo éllo, puede conferirles autonomía, fuerza, libertad de maniobra y operatividad reales para una estrategia alternativa y, por consiguiente, aptitud para dialogar de igual a igual con quienes detentan la fuerza y para hacerles perceptibles los peligros de la rigidez, del autocratismo y del antagonismo frontal. El problema del poder efectivo aparece así como el punto de partida y el punto de llegada del análisis.

Para concluír, la estrategia esbozada presupone y exige la convergencia de tres órdenes de elementos.

En primer lugar, debe llegar a producirse una alianza operativa de las clases y grupos de tipo más o menos dinámico y transformador: proletariado industrial, masas trabajadoras de la ciudad y del campo, intelectuales, profesionales, técnicos, pequeña y mediana empresa nacional, militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus propios pueblos; y el logro gradual de una hegemonía dentro de esta constelación por parte de los sectores más predispuestos a la continuidad y profundización del proceso.

En segundo lugar, son indispensables la aparición y la afirmación de una vanguardia de cuadros políticos y administrativos, dotados de clara visión sobre los fines, las prioridades y los medios; de lucidez ideológico-política y de eficiencia técnica; con devoción por el interés de la sociedad nacional y de la región, y voluntad inquebrantable de llevar a cabo las tareas requeridas, desde el llano y en el poder. Estos cuadros deben estar al mismo tiempo prevenidos ante el peligro de convertirse en una élite privilegiada y alienada de sus propios pueblos, de sustituirse a su voluntad y a su participación y de promover alguna variante de capitalismo burocrático de Estado que desvirtúe los objetivos buscados y frustre su logro.

En tercer lugar, es imprescindible un alto grado de conciencia, interés y participación directa y activa de las mayorías nacionales en la búsqueda e imposición de los cambios, y en la restructuración y manejo del Estado. De esta manera, el Estado podrá convertirse en agente eficaz del desarrollo planeado, sin favorecerse sus tendencias limitativas y opresivas de la vida social, y permitiendo así recuperar la libertad a través de lo social y no de lo meramente político, y promover la expansión deliberada y racional de todas las potencialidades humanas.

El análisis crítico de lo existente siempre resulta más fácil y parece más realista que la proposición de alternativas y soluciones proyectadas hacia el futuro. Se ha hecho referencia ya, sin embargo, a la necesidad del componente utópico para la elaboración y ejecución de estrategias realistas. A este respecto, no es ocioso recordar que tres de las concepciones del mundo más importantes de la historia humana, que todavía hoy se disputan la conciencia y la práctica de los hombres: el cristianismo, el liberalismo, el marxismo, comenzaron como proyecto utópico y desdeñable de pequeñas minorías sin poder ni prestigio, lo que no impidió que en definitiva se volvieran potentes fuerzas conformadoras de la sociedad y de la Historia. En los tres casos, las concepciones inicialmente

utópicas de intelectuales y técnicos se encarnaron en la inteligencia, la pasión y la voluntad de millones de hombres, y cumplieron en definitiva una tarea histórica que, en las circunstancias iniciales, parecía inimaginable o realizable. La lucidez y el realismo no son por consiguiente excusas para la pasividad, sino prerrequisitos para una acción eficaz. Sólo merecen la vida, la libertad, la justicia y la racionalidad los que son capaces de luchar cotidiana y obstinadamente por ellas.