ICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

IONAL AGRICOLA - CONCEPTOS, PERSPECTIVAS Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

Yitzchack Abt

PLANIFICACION AGRICOLA REGIONAL - CONCEPTOS, PERSPECTIVAS Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

Yitzchak Aht

PLANIFICACION AGRICOLA REGIONAL - CONCEPTOS, PERSPECTIVAS Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

Yitzchak Abt*

A. Resumen

1. A un nivel regional intermedio, la planificación es un medio por el cual la macro-planificación a nivel nacional y la micro-planificación a nivel local pueden ser compatibilizadas y coordinadas.

2. La planificación del desarrollo rural regional es un nivel de planificación en el cual el factor humano, tan importante para el desarrollo agrícola, puede ser adecuadamente cotizado e involucrado en el proceso de desarrollo. Aquí yace su importancia particular al implementar programas de asentamiento y reforma agraria.

3. La planificación regional implica y acomoda el establecimiento de un sistema adecuado de apoyo a un nivel aceptable de economías de escala. Este sistema de apoyo que incluye sistemas de mercado, crédito y extensión, instalaciones de almacenamiento y procesamiento agrícola, infraestructura básica, servicios de mecanización cooperativas, etc., es un aspecto fundamental del desarrollo agrícola, particularmente teniendo en cuenta el impacto actual y futuro de la revolución verde y la necesidad de servir económica y eficientemente el programa de reforma agraria.

4. El objetivo global del desarrollo rural regional sería el de modernizar la comunidad rural a través de la asignación de recursos adecuados para obtener metas predeterminadas de ingreso y oportunidades de empleo. En un sentido ideal, estos planes de desarrollo regional deberán ser compatibles, en sus metas y uso propuesto de recursos, con el plan nacional que está estrechamente ligado al presupuesto global del gobierno. Esto rara vez puede lograrse dadas las supuestas débiles y deficiencias de información utilizadas a nivel nacional. Otra alternativa es la de construir planes regionales, la sumatoria de los cuales serviría como una base más confiable para preparar el plan nacional. Cualquiera sea la situación, el plan regional debe propender a sincronizar, para áreas claramente definidas, las metas de bienes nacionales y su consiguiente asignación de recursos, con la capacidad de aspiraciones y tradiciones del campesino a nivel local. A este nivel regional, es posible y necesario evaluar en profundidad los problemas y potenciales del

desarrollo regional de recursos y generan un proceso necesario de realimentación a las agencias nacionales de planificación agrícola para posibles cambios o ajustes en las políticas a la luz de las restricciones o potenciales observados.

5. La planificación regional implica una doble función. Una primera función que podría ser considerada como de vertical y que liga la macro y micro planificación. Una segunda que, para planificar en forma realista la participación activa de los recursos humanos y un desarrollo nacional de los recursos productivos materiales para áreas específicamente delineadas y que implica la necesidad de involucrar y coordinar las actividades de numerosos sectores y que puede ser considerada una función horizontal. La función cruzada de los planes verticales y horizontales caracterizaría en último término a la región una más detallada discusión de las funciones dables para la planificación regional es elaborada por el doctor Raanan Weitz en su último libro*.

6. El desarrollo regional rural, en el contexto discutido aquí, intenta generar las economías de áreas delineadas "funcionalmente" al ligar la agricultura con industrias de servicio y procesamiento. El concepto implica que el desarrollo se iniciará usualmente en la agricultura pero, para que la agricultura se modernice y para que el valor agregado no se filtre fuera de la región, es necesario que se desarrolle un ciclo urbano-rural bajo un conjunto amplio de metas socio-económicas (Ver Diagrama I).

7. Los dos ciclos deberían ser planeados en forma interdependiente para obtener un grado dinámico de integración urbano-rural. La primera prioridad para tal integración urbano-rural sería naturalmente la formación de agro-industrias y servicios complementarios. Sin embargo, se puede asumir que el establecimiento de industrias agrícolas en centros concentrados urbano-regionales, con la debida infraestructura auxiliar, puede atraer industrias no agrícolas siempre que sean ofrecidos incentivos para la inversión. En el último análisis los ciclos de desarrollo urbano y rural para áreas definidas pueden ser efectivamente ligados a través de planificación espacial y localizacional para beneficio y crecimiento dinámico de ambos sistemas.

8. La planificación regional como "función cruzada" de la planificación vertical y horizontal, implica una escala y dimensión de acción relacionada a la capacidad operacional de los grupos de trabajo para el desarrollo regional. La escala de acción debería ser sobre un área suficientemente grande como para acomodar procesos de integración urbano-rural y suficientemente limitada como para asegurar un diario y constante contacto con las comunidades rurales.

9. En algunos casos, el plan nacional opera a través de grandes regiones administrativas o conglomerados de provincias. Bajo tales circunstancias se realizan estudios de base amplia sobre los problemas y potenciales de cada región (ver diagrama 2).

* Weitz, Raanan, Una Nueva Estrategia de Desarrollo Rural, Centro de Estudios de Colonización, Rechovot, Israel, 1971.

Posteriormente, la región puede ser subdividida en varias regiones funcionales (o subregiones) para las cuales se elaboran detallados planes de acción horizontales. Este parece ser el enfoque de varios países de América Latina que adelantan vastos programas de reforma agraria (ejemplo: Chile, Perú y Venezuela).

10. En cualquier caso, el proceso de planificación de un país debería lograr un equilibro entre los programas de base amplia y los programas de área de acción concentrada dentro de unidades regionales administrativas mayores. Indudablemente, ambos son esenciales (ejemplo: programas de cultivos estratégicos vis-a-vis programas de desarrollo rural integrado para áreas claramente delineadas).

El diagrama siguiente ilustra el flujo del proceso de planificación bajo condiciones óptimas en las que puede anticiparse una interacción completa entre los sectores. Está basado en un insumo sustancial de estudios regionales, previos a la planificación, que raramente es posible obtener. Este proceso puede ser descrito en 8 fases mayores:

a. Un análisis de información regional y estudios relacionados

b. Establecimiento de metas

c. Planificación-macro y asignación intersectorial de los recursos

d. Comprobación de la compatibilidad entre los objetivos para desarrollar una región con las propuestas para asignación sectorial de los recursos.

e. Planificación sectorial detallada de la región

f. Formulación de un plan integrado intersectorial para la región.

g. Comprobación y autorización del plan en relación a la aceptación política a nivel nacional, regional y local.

h. Preparación de planes específicos y de proyectos funcionales.

11. La meta del desarrollo rural regional debería ser la de crear un proceso de desarrollo auto-generador en una región promovida y administrada por gente de esa misma región. Las regiones funcionales, dentro de áreas de reforma agraria designadas, tendrían la meta explícita de mejorar e igualar las oportunidades de ingreso.

12. Sin embargo, para los años iniciales de desarrollo, es posible que un conjunto pluralístico de metas de ingreso sea necesario en un área determinada:

a. Una meta mínima de ingreso básico para aquellas comunidades que sufren de un bajo nivel nutricional y en las cuales el proceso de desarrollo puede simplemente sobrepasarlas si no se mejora sustancialmente su dieta de subsistencia. Tales metas estarán relacionadas al costo de una equilibrada, pero, tradicional canásta de alimentos.

b. Una meta de ingreso que inducirá a la comunidad rural a producir para una economía orientada hacia el mercado.

c. Metas de paridad de ingresos relacionados a las tasas de salarios obtenidas por la mano de obra en la industria, logradas a través de la asignación de una mezcla de recursos suficientemente flexible para acomodar cambios posibles en las tasas de salarios sobre un período predeterminado de desarrollo.

13. El desarrollo rural regional tiende hacia el mejoramiento de las condiciones sociales en un área determinada a través de la planificación espacial de los servicios a un nivel de inversiones compatibl con las metas de ingreso y la capacidad calculada de los agricultores para pagar la operación de esos servicios. En áreas de reforma agraria o en proyectos nuevos de colonización, la planificación física de villorios y vivienda rural tiene particular importancia. Bajo tales circunstancias, surge la oportunidad de planificar la tenencia y uso de la tierra bajo un sistema espacial en el cual las economías de escala para el uso de mecanización pesada, control aéreo y sistemas de riego, etc. pueden ser racionalmente planificados. Esta planificación espacial, a donde sea posible realizarla, es la oportunidad de modernizar, intensificar y racionalizar la producción agrícola. La planificación espacial ligaría los planes de parcelación al habitat del agricultor bajo el criterio de una distancia aceptable entre el predio y los sitios comerciales. Además, bajo este sistema, la parcelación estaría basada en estudios de capacidad de uso de suelos y la especialización de la agricultura en relación al potencial de cada lote de tierra.

El siguiente diagrama muestra la [illegible]ición de los elementos de planificación física y social agro-económicos que entran en la actual planificación física de comunidades y proyectos de instalaciones. Una subsiguiente evaluación de los requerimientos físicos incluyendo el costo de establecer o mejorar servicios, hará posible el cálculo y estimación de las necesidades de inversión. El sistema ha sido satisfactoriamente aplicado en el diseño de proyectos de área de riego llevados a cabo en conjunto con programas de colonización o reforma agraria en donde, por la naturaleza del proyecto, es necesaria una considerable inversión en infraestructura básica.

14. El desarrollo de regiones rurales involucra un conjunto de estrategias pluralísticas apuntadas hacia el desarrollo óptimo de los recursos humanos, naturales y de capital. Aunque en los primeros años del proyecto habrá fuerte intervención estatal, una importante meta de tal planificación es la de mobilizar el ahorro e iniciativas locales para establecer un conjunto constante de innovaciones, particularmente en relación al mejoramiento del sistema de apoyo. En muchos casos, la participación de la empresa privada

será más factible después de que el contexto económico y físico de la región haya sido desarrollada.

15. El desarrollo funcional de regiones rurales indudablemente implica la mobilización de contingentes profesionales bajo administración de gobierno descentralizado. Esto representa un serio "cuello de botella" para la mayoría de los países subdesarrollados y limitará la profundidad de la actividad en esas regiones. Por este motivo, puede ser aconsejable iniciar regiones "punta de lanza" que a su vez actuarán como una institución multiplicadora para el desarrollo de grupos profesionales.

B. Organización Regional

1. Desarrollo rural regional implica planificar para implementar. La eficiencia de las organizaciones regionales se mide por la extensión en que los planes son implementados. Los planes de desarrollo regional no pueden ser evaluados solamente por criterios económicos, pero, deberían ser juzgados por la probabilidad de su implementación y eventual participación de los agricultores en el esfuerzo de desarrollo.

2. En general se pueden identificar tres formas de agencias de desarrollo regional:

a. Una autoridad regional autónoma que planifica e implementa en la forma de una agencia de desarrollo autónoma. Este es el caso de las corporaciones regionales en varios países de América Latina. Apropiaciones de presupuestos directos le permiten a la autoridad regional operar sin tener que convencer a ministerios y de coordinar las actividades de numerosas agencias en el terreno.

Bajo una autoridad regional, líneas claras de autoridad facilitan la lealtad y disciplina del personal. La desventaja de tales autoridades es que ellas se autoperpetúan aún después que su tarea ha sido completada. Además, en la realidad política de América Latina, el apoyo público fluctúa entre un apoyo ilimitado y repentinos cortes de presupuesto si los cambios políticos no favorecen a la autoridad regional.

A menudo, problemas en los ministerios pueden obstruir las asignaciones periódicas de presupuesto requeridas. Se justifica plenamente la autonomía de la autoridad regional si la escala y perspectiva del plan es voluminosa, si es multiplicadora de ingresos públicos multisectoriales y si requiere un largo período de gestación.

b. Una autoridad regional que planifica y coordina los esfuerzos de las agencias participantes dentro del contexto de un presupuesto integrado de desarrollo que ella misma prepara. Usualmente, tal autoridad es dependiente

de un comité inter o intra-ministerial o está bajo una agencia de desarrollo nacional (tal como un instituto de reforma agraria o departamento de colonización). Aunque esta forma de organización es imperfecta, parece ser más compatible con la realidad existente de organización de gobierno en América Latina. Un pre-requisito importante para un manejo adecuado y efectivo de tal autoridad es que tenga a su disposición un presupuesto de emergencia suficientemente grande como para cubrir aquellas inversiones críticas que no pueden ser cubiertas por otras agencias participantes, o que actúe como suplente para financiar inversiones que más adelante pueden ser devueltas por la agencia correspondiente.

c. Comisiones Coordinadoras. Esta es la forma más débil de organización que solo funcionará aceptablemente si una de las agencias participantes tiene una parte preponderante en el proyecto. Su debilidad yace en el hecho de que que existe un peligro constante de que una u otra agencia falle en sus compromisos o cooperación, cosa que puede desequilibrar el plan de desarrollo y en el peor de los casos, paralizar la implementación del plan.

3. La estructura de las agencias de desarrollo regional se construye alrededor del principio de ligar la planificación a la implementación en cada sección de sus actividades. Un prerequisito básico en la estructura de la agencia es el trabajo en equipo entre aquellos que elaboran la planificación a corto y mediano plazo y aquellas que son responsables de la ejecución. Esto para asegurar un proceso contínuo de "realimentación" de los resultados que servirá para ajustar el plan a las realidades y oportunidades cuando surjan.

La Agencia deberá cubrir los campos de desarrollo de recursos, existencia técnica (crédito ligado a programas de extensión) y el desarrollo de un sistema adecuado de apoyo.

Ella debería poner énfasis en sus actividades para promover la participación popular en el plan y en su implementación. Como promotor de los productores, ella debería reducir su participación, en un período de tiempo dado, para que la comunidad rural regional pueda promover y manejar sus propios asuntos. La agencia debería esforzarse por involucrar desde la partida, a los campesinos en el proceso de toma de decisiones.

4. La agencia regional sería manejada por un directorio regional que incluiría a los jefes de cada sección técnica, representantes de los campesinos y funcionarios del aparato administrativo local. El directorio estaría presidido por un director regional que tendría el poder de implementar las decisiones del directorio. La estructura debería asegurar una línea directa de comunicación entre el director regional y los grupos de comunidades campesinas (ejemplo: uniones cooperativas o asociaciones de productores). Además, es esencial mantener líneas abiertas de comunicación entre el director regional y las capas superiores de las agencias participantes para evitar problemas burocráticos que podrían obstruir el programa de implementación. Las oficinas de planificación nacional y sectorial deberían reconocer la función del directorio regional en proveer la necesaria

realimentación de experiencia de campo para los ajustes periódicos del plan nacional y políticas generales.

5. La jerarquía de la región dependerá del patrón de colonización en la región de desarrollo. Sin embargo, en términos generales, la jerarquía consistirá en 4 niveles de organización

a. A nivel del agricultor, los campesinos se organizarán en la forma de una asociación de productores, cooperativas primarias o precooperativas (ejemplo: comités de productores).

b. Un conglomerado de cooperativas primarias de agricultores o asociaciones de productores, formarán una unión suficientemente grande como para organizar el sistema básico de apoyo en materia de clasificación, empaque, trasporte, mercadeo, crédito, administración, manejo de cooperativas de consumo, etc. El sistema básico de apoyo operará preferiblemente desde un centro de servicios rurales que también sería el centro de previsión de servicios educacionales y sociales.

c. Un grupo de uniones o una unión de gran tamaño promoverán el establecimiento de industrias de almacenamiento y procesamiento y de aquellos servicios que normalmente solo pueden ser entregados a una escala de economía mayor (ejemplo: mecanización).

La localización de estas industrias y servicios en centros urbanos, ubicados dentro de la región de desarrollo, gradualmente permitirá la cooperación entre los grupos de interés urbano-rurales. De este modo, el pueblo regional funcionaría gradualmente como foco de atracción para crear nuevas oportunidades de empleo, servicios de mejor calidad, comercio y banca, facilidades educacionales más sofisticadas y otros elementos que contribuyen a la integración urbano-rural.

La jerarquía consistirá, entonces, en la unidad agrícola, la cooperativa primaria, el centro de servicio rural y el pueblo regional.

6. Uno de los principios subyacentes en la organización de una agencia regional de desarrollo es el de atraer personal calificado para trabajar en la región a tiempo completo. Se requieren incentivos adecuados en su remuneración y condiciones de vida aceptables. Esto puede ser un factor para introducir facilidades urbanas y mejores servicios en la región de desarrollo. Debe considerarse el problema de la estabilidad de trabajo con posterioridad al momento en que el proyecto haya alcanzado un nivel de autosostenimiento. Esta puede ser una de las muchas razones para establecer un centro nacional de desarrollo ligado a la oficina nacional de planificación que podría reabsorber y redirigir tal personal a otros proyectos. Tal centro serviría como "casa matriz" para los técnicos que han alcanzado un alto nivel de experiencia en materia de desarrollo rural regional.

C. Comportamiento y respuesta de Proyecto

1. El fenómeno de comportamiento de proyectos es admirablemente discutido por: A. Hirschmann en su libro*. Generalmente, hay una tendencia a subestimar la actividad y las dificultades en la tarea que aguarda a aquellos que son responsables del desarrollo de regiones rurales. A esto, junto a los factores no previstos que ocurren en el proyecto, Hirschmann ha llamado la "mano oculta".

A menudo, la ejecución de un proyecto estimulará reacciones extremas ya sea por fuertes críticas antes de que el período de gestación ha sido completado o al exagerar los aspectos positivos antes de que haya sido comprobada la viabilidad del proyecto. De aquí la importancia de contar con evaluación contínua y objetiva del proceso de desarrollo.

2. Deberían tener una prioridad superior aquellos proyectos que han tenido fuertes dificultades iniciales en su realización, ya que los problemas encontrados y su solución fortalecen la experiencia de desarrollo y proveen la sabiduría necesaria a los equipos de trabajo para resolver problemas subsiguientes.

3. El rendimiento de las regiones de desarrollo debería ser juzgado, no solamente por por sus retornos financieros, pero también, por su contribución, a través del tiempo, al cambio institucional y a las reformas estructurales.

4. La subestimación o estimación deficiente de los costos externos que ocurre a veces en el desarrollo de regiones rurales (particularmente en proyectos de riego y drenaje), son a menudo cruciales para hacer que despegue el proceso de desarrollo rural regional.

5. Es muy importante a nivel nacional el prestigio de un programa de desarrollo regional. Demanda inadecuada o exceso de capacidad de un programa de desarrollo pueden desmejorar su posición financiera y afectar su prestigio y continuidad. De aquí la importancia de realizar un proceso riguroso de simulación de las distintas fases del proyecto.

6. La creatividad y espíritu empresarial de los beneficiaros del programa de desarrollo rural regional solamente será significativa cuando el productor individual, a través de su control sobre mejores recursos, reconozca la "utilidad" de aplicar innovaciones. La "utilidad" en regiones bajo reforma agraria está invariablemente ligada a un incremento del ingreso disponible de los campesinos.

Finalmente, se estima que la dimensión tiempo es un factor crítico para la planificación rural regional. No existe aun el modelo que pueda acomodar la revolución agrícola o la respuesta de la gente al cambio. Por lo tanto, debe aplicarse un sistema flexible de

* Hirschmann, A., Development Proyects Observed, Publicado por Brookings Institute.

planificación, especialmente en relación a la planificación física de la tierra. El concepto de planifican "por si acaso" es muy importante, particularmente en relación a propuestas para el establecimiento de patrones de asentamiento rural. Puede ser más viable, en un comienzo, ejecutar programas de reforma agraria estimulando la producción comunitaria o colectiva, evitando la parcelación de la tierra. Sin embargo, no debería cerrarse la posibilidad de responder a deseos futuros de la gente en relación al patrón final de asentamiento que bien puede ser el de organizar conglomerados de predios familiares con servicios cooperativos. Se hace necesaria una planificación flexible de la capacidad de la tierra la cual puede ser modificada de acuerdo a las demandas auténticas del campesinado en las regiones de desarrollo. En cualquier caso, es sobre simolificado el conflicto a menudo discutido de la finca familiar vis-a-vis la finca comunitaria ya que la solución real puede esrar en una combinación de ambas dependiendo de los potenciules económicos y agro-técnicos de la región.

Algunas actividades se prestan más para la estructura de finca familiar, mientras que otras solamente pueden ser emprendidas económicamente bajo una forma comunitaria.

El desafío de la planificación agrícola regional es el de contener un nivel suficiente de flexibilidad para captar futuras contingencias y demandas relacionadas tanto al patrón de asentamiento como al sistema de apoyo requerido por una cambiante economía rural.

PLANIFICACION: RE
CONCEPTOS, PER
PROCESO DE PL