

ESQUEMA SOBRE POLOS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA

Por
LEANDRO CASTRO RODRIGUEZ
Oficial Regional en Mercadeo, Cooperativas y Crédito de la
Oficina Regional de la F. A. O. para América Latina

S U M A R I O

JUSTIFICACIÓN.—OBJETIVOS.—ESTRATEGIA: Primera fase. Segunda fase. Tercera fase. Cuarta fase.—Primera etapa. Segunda etapa. Tercera etapa.—
COMENTARIO FINAL.

JUSTIFICACIÓN.

LA industrialización es uno de los objetivos fundamentales de los países latinoamericanos. Pero cada vez es más evidente que la producción agraria (1) y la industria son mutuamente interdependientes. La producción agraria, que representa una parte considerable de la renta nacional, del empleo y de las exportaciones, es también la fuente más importante de capital, mano de obra y divisas necesarias para la industrialización y el desarrollo económico general. Al mismo tiempo, las industrias que utilizan materias primas agrarias tienen un papel preponderante en las primeras etapas de la industrialización, y las industrias que sirven al sector agrario pueden hacer una notable contribución al proceso de desarrollo. Además, la población agraria es una de las fracciones más importantes del mercado nacional de productos de consumo.

Se sugiere con frecuencia un cambio en la composición de las ex-

(1) Agrícola, ganadera y forestal.

portaciones latinoamericanas, que deberían pasar gradualmente de la exportación de materias primas agrarias a la de productos elaborados. Esto se propone para contrarrestar la continuada evolución desfavorable de la relación de intercambio de los países latinoamericanos y para estimular el desarrollo económico y social. Condición primordial para esta modificación estructural del comercio exterior es la existencia de industrias nacionales eficientes para la elaboración de los productos agrarios y de sistemas eficaces de mercadeo y promoción de las exportaciones de los productos elaborados.

Por otra parte, la población agraria de América Latina es, probablemente, el doble de las oportunidades de empleo que podría ofrecer un sector agrario vigoroso formado por empresas agrarias eficientes, altamente capitalizadas, utilizando técnicas modernas y con reducidos costos de producción. Estas empresas eficientes son las que permitirían la tan deseada expansión de la producción agraria, un nivel adecuado de remuneraciones a los trabajadores agrarios y el aumento del ahorro interno, que es esencial para financiar el proceso de desarrollo económico y social.

Se ha señalado recientemente (2) que la única solución para emplear a la población excedente de América Latina es la creación de nuevas oportunidades de empleo en el sector industrial, junto con programas de reforma agraria. Sin embargo, la experiencia latinoamericana resulta algo decepcionante en ambos casos. La industrialización no ha sido orientada en muchas ocasiones a la transformación de las materias primas disponibles, sino a crear industrias carentes de base suficiente. Los programas de reforma agraria han adolecido de una falta de interés manifiesto por parte de algunos Gobiernos, a pesar de las declaraciones oficiales al respecto, así como de una visión parcial del problema, que se enfocaba hacia una simple redistribución de la tierra, sin tener en cuenta la interdependencia entre la producción agraria y el resto de las actividades económicas. En estas circunstancias resulta aconsejable reorientar los procesos de industrialización y reforma agraria y buscar estrategias para el desarrollo rural que, como la que aquí se propone, sean de aplicación flexible para acomodarse a intensidades diferentes en la reforma agraria.

Pero la galopante urbanización que ahora tiene lugar en América Latina está agravando el problema de llevar los alimentos ya producidos hasta los consumidores, al precio más bajo posible, con el

(2) Transformación y Desarrollo. La Gran Tarea de América Latina. Informe presentado al B. I. D., por Raúl PABISCH (Santiago de Chile), 17 de abril de 1970; 226 págs.

mínimo de desperdicio y cuándo, dónde y cómo es más conveniente y deseado por la población. El desperdicio de alimentos es ingente en Latinoamérica. Se estima, por otra parte, que en un cierto número de países los agricultores están recibiendo ya menos de la mitad del dinero gastado por los consumidores en la compra de alimentos, y esta fracción tiende a reducirse todavía más. Muchas veces se ha señalado que un mercadeo agrario ineficiente es uno de los mayores obstáculos para la expansión de la producción agraria y la elevación del nivel nutricional y del nivel de vida de los latinoamericanos; el gasto en alimentos representa la parte más importante del gasto total de los consumidores; los agricultores ven reducidos progresivamente los incentivos económicos para el aumento de sus producciones, ya que la mayoría de dichos incentivos provienen de un sistema de mercadeo eficiente en el que los intermediarios industriales y comerciales realicen sus actividades en beneficio de la sociedad.

El perfeccionamiento técnico y económico de la manipulación, clasificación, almacenamiento, transporte, elaboración, venta mayorista y minorista de los productos agrarios, al mejorar la eficiencia del sistema de mercadeo determinará un empleo más económico de los recursos disponibles, reducirá el desperdicio, mejorará la calidad y la oferta en los mercados interiores y exteriores, aumentará los ingresos de los agricultores, reducirá los precios de consumo y estimulará el desarrollo del sector agrario y el desarrollo global del medio rural.

La creación de nuevos empleos en zonas rurales, por medio de programas de desarrollo agro-industrial combinados con la intensificación de servicios agrarios (tales como extensión, crédito y mercadeo) y de servicios sociales a la población rural (tales como educación, economía doméstica, sanidad, suministro de bienes de consumo, distracciones), reducirá la presión demográfica sobre las actividades de producción agraria, disminuirá la emigración desordenada hacia las grandes ciudades, con sus indeseables consecuencias morales, sociales y económicas, y complementará los programas existentes para el desarrollo del sector agrario.

Por último, hay que mencionar que el desarrollo y fortalecimiento del movimiento cooperativo ha sido recomendado por la Asamblea General (3) y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (4) como un instrumento importante para promover el creci-

(3) Resolución 2.459, de 20-10-68.
(4) Resolución de 4-6-69.

miento económico y el progreso social de los pueblos durante la segunda década de Desarrollo. Siguiendo la misma línea de pensamiento, la XI Conferencia de la F. A. O., de noviembre de 1969, resolvió pedir a los Gobiernos una mayor asistencia a las cooperativas, incluyendo las nuevas formas de cooperación y otros tipos de asociaciones de agricultores. Más tarde, la F. A. O. llegó a un acuerdo con otros organismos internacionales (5) para crear COPAC, Comité conjunto de coordinación en las actividades de desarrollo cooperativo rural.

OBJETIVOS.

Se puede estimular el desarrollo socio-económico del sector rural y coadyuvar al desarrollo económico y social de América Latina mediante una promoción social y agro-industrial en zonas rurales, basada en la creación de pequeños polos de desarrollo. Esta estrategia puede desarrollarse con intensidades diferentes en los programas de reforma agraria, e incluso sin redistribuir las tierras. Naturalmente, el grado de éxito en el desarrollo rural dependerá de las condiciones locales y de la buena orientación de todos los programas. A la luz de la información disponible parece evidente que, en la mayoría de los casos, los polos de desarrollo rural tendrán un mayor impacto cuando estén combinados con programas de reforma agraria integral.

Los objetivos del programa de desarrollo rural que aquí se propone pueden incluir la totalidad o una parte de los siguientes:

- a) Reducción de la actual presión demográfica sobre el sector agrario mediante la creación de nuevas oportunidades de empleo en zonas rurales, fundamentalmente en actividades comerciales e industriales relacionadas con la producción agraria.
- b) Fortalecimiento de la débil posición negociadora de los agricultores a través de las ventas en común, especialmente en forma cooperativa, de una mejor información de mercadeo, de una expansión del crédito a la producción y al mercadeo y de mejores técnicas de venta.

(5) Organización Internacional del Trabajo; Alianza Cooperativa Internacional; Federación Internacional de Productores Agrarios; Federación Internacional de Trabajadores en Plantaciones, Agricultura y similares.

- c) Aumento de la eficiencia del mercadeo de los productos e insumos agrarios, tanto en sus aspectos comerciales como en los industriales, mediante la creación de instalaciones de mercadeo para la venta y elaboración de productos agrarios e insumos para la agricultura.
- d) Reducción del desperdicio de los productos agrarios ya cosechados, sobre todo mediante una mejor manipulación, almacenamiento, elaboración y transporte.
- e) Estímulo de la acción cooperativa en áreas rurales por medio de campañas de promoción orientadas a la creación y perfeccionamiento de cooperativas agrarias de todo tipo, de contratos colectivos de venta de productos e insumos agrarios, de cooperativas de consumo y de otras formas de asociación agrarias o rurales.
- f) Ampliación del crédito a los agricultores y al sector rural en general, especialmente a través de cooperativas de crédito y la pignoración de productos agrarios.
- g) Desarrollo industrial en zonas rurales mediante el establecimiento de industrias alimentarias o de otras industrias que utilizan materias primas agrarias, de industrias que producen para el sector agrario y de industrias artesanas.
- h) Desarrollo social en zonas rurales mediante la expansión de servicios sociales a la población rural, tales como enseñanza y cultura, asistencia social y sanitaria, economía doméstica, distracciones y deportes y suministro de bienes de uso y consumo.

ESTRATEGIA.

Los objetivos que acaban de señalarse pueden conseguirse mediante la promoción de polos de desarrollo socio-económico en zonas rurales. Estos polos deben ser numerosos y de dimensiones relativamente pequeñas, aunque pueden contemplarse otros mayores en donde las condiciones imperantes y los planes de desarrollo regional así lo aconsejen.

Con objeto de reforzar el proceso de urbanización en zonas rurales y de crear condiciones favorables para que existan economías

externas para las nuevas actividades que se desea desarrollar, es esencial la concentración en los polos de desarrollo rural de todos los servicios gubernamentales que favorecen el desarrollo agrario. Esto se puede conseguir mediante una acción coordinada en los servicios de investigación, educación y extensión, lucha contra plagas y epizootias, crédito agrario, promoción de cooperativas y asociaciones agrarias, desarrollo de la comunidad y obras públicas. De esta forma, la concentración de esfuerzos complementarios en áreas relativamente pequeñas hará más factible y económica la creación de polos de desarrollo rural que aquí se proponen.

Un aspecto importante para el buen éxito de este esquema de desarrollo rural es la creación de empresas eficientes para que realicen las actividades económicas necesarias, y de entidades vivas, con amplia participación y apoyo popular, capaces de promover el desarrollo social. Es evidente que la solución ideal para ambas cosas está en una sola palabra: COOPERACION. Efectivamente, la cooperación de todos los interesados para la creación de cooperativas tradicionales de todo tipo, así como de nuevas formas de cooperación y de asociaciones, es la mejor solución conocida para este problema institucional. La fuerza democrática y el apoyo de base que ello implica hará un éxito de cada polo de desarrollo rural así planteado. El Estado debe colaborar y estimular la creación de estos polos, pero el éxito o el fracaso de cada uno de ellos vendrá dado por el grado de convicción y apoyo que a los mismos presten sus componentes y beneficiarios.

El establecimiento de polos de desarrollo socio-económico en zonas rurales podría conseguirse mediante etapas sucesivas, como las que se indican a continuación, con los ajustes necesarios a cada caso particular.

Primera fase.

El primer paso debe consistir en la identificación de comarcas socio-económicas relativamente pequeñas y homogéneas, bien sea para la totalidad de un país o para una región del mismo. Las informaciones censales disponibles en la mayoría de los países, complementadas con las encuestas y estudios especiales de que se disponga, permiten una identificación de núcleos comarcales

suficientemente aproximada, utilizando un procedimiento parecido al empleado en Europa Occidental (6).

Segunda fase.

Identificados los núcleos comarcales, debe formarse un equipo multidisciplinario de técnicos para que empiecen a estudiar sobre el terreno las posibilidades de desarrollo en un núcleo comarcal determinado (Número 1). Este equipo multidisciplinario tendrá que identificar proyectos específicos y asignar prioridades congruentes a los mismos, pensando, por ejemplo, en tres etapas de desarrollo del polo como las que se indican más adelante. Esta labor requerirá unos pocos meses y, una vez terminada, deberá ser iniciada inmediatamente en un núcleo adyacente, para extender la acción como una mancha de aceite. De esta forma se pueden evitar algunos efectos secundarios perturbadores, tales como pequeñas migraciones internas originadas en la disparidad de perspectivas entre comarcas próximas. En esta segunda fase debe iniciarse también una intensa labor de relaciones públicas en la comarca seleccionada para crear conciencia y conseguir la colaboración activa de los habitantes, que es una condición esencial de éxito.

Tercera fase.

Cuando el equipo de identificación haya terminado su trabajo en la comarca N.º 1 y se traslade a la adyacente N.º 2, deberá llegar a la primera un nuevo equipo de elaboración de proyectos para ocuparse de aquellos identificados como de primera prioridad. En general, esta nueva fase requerirá pocos meses, porque la inmensa mayoría de los proyectos será de pequeña envergadura. Una vez que haya terminado su trabajo el equipo de elaboración de proyectos en la comarca N.º 1, podrá pasar a la N.º 2, en donde el equipo de identificación habrá ya terminado el suyo. La labor de relaciones públicas deberá intensificarse en esta tercera fase.

(6) El procedimiento consiste en estratificar geográficamente unos cuantos índices socio-económicos, entre los más representativos que se puedan obtener, interpretándolos de acuerdo con la geografía física. De esta forma se pueden identificar fácilmente los núcleos de las comarcas, que son los puntos de arranque del ejercicio.

Cuarta fase.

Consistirá en la construcción, montaje y puesta en marcha de instalaciones y en la creación de aquellas instituciones necesarias para operarlas, como, por ejemplo, cooperativas y empresas privadas o estatales. Esta labor requerirá, en general, un tiempo mucho mayor que las fases previas y deberá estar encomendada a un nuevo equipo, que podría denominarse de ejecución de proyectos. La labor de relaciones públicas deberá culminar en esta cuarta fase.

Las cuatro fases que acaban de señalarse indican el procedimiento a seguir, que puede requerir otras fases adicionales, las cuales no serán más que repeticiones de las dos o tres últimas, si se acepta el criterio de desarrollar los polos rurales por etapas, como las que se mencionan a continuación.

Es evidente, por otra parte, que el programa de promoción de polos de desarrollo rural puede iniciarse en más de un frente, y deberá hacerse así, sobre todo, en los países extensos. De lo contrario, quizá se necesiten décadas para abarcar la totalidad de un país, lo que podría invalidar en la práctica la totalidad del programa, dada la inestabilidad social imperante en la región. Es importante realizar un cuidadoso análisis de las actividades necesarias y planificar la acción para reducir ineficiencias y el derroche de recursos; para ello resultará muy útil utilizar el Método del Camino Crítico (CPM) o la Técnica de Evaluación y Revisión de Programas (PERT). Naturalmente, es muy importante adecuar el programa a los recursos humanos y financieros disponibles en cada caso.

Cada polo de desarrollo rural puede progresar en forma más armónica y con menores tensiones si el desarrollo se planifica por etapas de menor a mayor complejidad y grado de transformación estructural. Por otra parte, hay que descontar una cierta escasez de personal técnico y de recursos financieros para el programa, al menos en su etapa inicial. Por cuyo motivo convendrá seleccionar para la primera etapa de cada polo aquellos proyectos menos exigentes en ambos recursos escasos. A título de ejemplo, se indican cuáles podrían ser las tres etapas de desarrollo de un polo rural:

Primera etapa.

Ventas en común de productos agrarios después de clasificados y envasados; mejora de la información de mercadeo; expansión del crédito para la producción y el mercadeo; mejora en las técnicas de venta de los productos agrarios y de compra de los insumos; desarrollo de cooperativas agrarias, de cooperativas de consumo y de asociaciones rurales en general; comienzo del desarrollo del almacenamiento y transporte en común.

Segunda etapa.

Almacenamiento y transporte en común; inicio de la elaboración de algunos productos agrarios seleccionados; desarrollo de servicios comunes a las empresas agrarias, tales como el uso de maquinaria, crédito, extensión, asistencia veterinaria, etcétera; inicio del desarrollo de algunas industrias artesanas y del desarrollo urbanístico.

Tercera etapa.

Elaboración completa de algunos productos agrarios; comienzo del desarrollo de industrias que sirven al sector agrario; suministro en común de bienes de uso y consumo; instalaciones culturales y educativas; asistencia social y sanitaria; distracciones y deportes.

COMENTARIO FINAL.

El esquema que acaba de proponerse es factible y no es nuevo. Tiene la ventaja de que no requiere grandes inversiones para su iniciación y que su desarrollo es flexible y permite ajustes en todo momento. Lo único que exige ineludiblemente es el convencimiento firme y la acción decidida de los que deben ser autores y beneficiarios del desarrollo rural: los campesinos y los habitantes de tantos poblados repartidos por toda la geografía de América Latina.

RESUMEN

Para el necesario estímulo del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos se precisa un cambio radical de la actual composición de sus exportaciones, sustituyendo las actuales materias primas agrarias, bases de aquéllas, por productos elaborados.

Ello requiere un considerable incremento de la industrialización de estos países. Y, a su vez, dada la mutua interdependencia del sector industrial y del agrario, una profunda reforma de este último, el cual adolece todavía de una excesiva población activa, de un elevado número de empresas marginales, deficientemente explotadas, y de otros defectos estructurales que hacen imprescindible dicha reforma. Pero, por otra parte, esa urgente reforma del sector agrario exige la creación de numerosos puestos de trabajo en el sector industrial que acojan la mano de obra excedente de la agricultura. Círculo vicioso cuya única solución es el desarrollo paralelo de ambos sectores, caracterizado el del sector agrario por su reajuste de mano de obra, creación de empresas agrarias eficientes y altamente capitalizadas, utilizando modernas técnicas que abaraten los costos de producción y el del industrial por la instalación de nuevas industrias y modernización y ampliación de las existentes.

Para lograr tan amplios objetivos se considera que uno de los instrumentos más eficaces lo constituye el movimiento cooperativista bajo todas sus formas de constitución. Basado en esta fórmula cooperativa se propugna un esquema de creación de polos de desarrollo en zonas rurales, cuyos objetivos y estrategia de creación, en sus distintas fases, se resume en este trabajo, afirmándose que el mismo ofrece la ventaja de no requerir grandes inversiones y de que su desarrollo es flexible y permite ajustes en todo momento.

RÉSUMÉ

Pour stimuler le développement économique et social nécessaire des pays d'Amérique latine, il faut changer radicalement la composition actuelle de leurs exportations en remplaçant les matières premières agricoles qui en sont actuellement la base par des produits fabriqués.

Cela demande une augmentation considérable de l'industrialisation de ces pays et, à son tour, étant donné l'interdépendance du secteur industriel et du secteur agricole, une profonde réforme de ce dernier qui souffre encore d'une population active excessive, d'un nombre élevé d'entreprises marginales mal exploitées et d'autres défauts de structure qui rendent cette réforme indispensable. Mais, d'autre part, cette réforme urgente du secteur agricole exige la création de nombreux emplois dans le secteur industriel pour accueillir les excédents de main-d'oeuvre de l'agriculture. C'est un cercle vicieux dont la seule solution est le développement parallèle des deux secteurs, celui du secteur agricole étant caractérisé par le réajustement de sa main-d'oeuvre, la création d'exploitations agricoles efficaces et hautement capitalisées, utilisant des techniques modernes qui diminueront les coûts de production et celui du secteur industriel se caractérisant par l'installation de nouvelles industries ainsi que par la modernisation et l'agrandissement de celles qui existent.

Pour atteindre ces vastes objectifs, on considère qu'un des instruments les plus efficaces est constitué par le mouvement coopérativiste sous toutes ses formes de constitution. On préconise, en se basant sur cette formule coopérative, un schéma de création de pôles de développement dans des

zones rurales dont les objectifs et la stratégie de création dans leurs différentes phases sont résumés dans ce travail. On affirme que celui-ci offre l'avantage de ne pas demander de grands investissements et que son développement est souple et permet qu'on le corrige à tout moment.

SUMMARY

To provide the stimulus necessary for their economic and social development, the Latin American countries need a radical change in the present composition of their exports, replacing the present agrarian raw materials by manufactured products based on them.

This requires a considerable increase in the industrialisation of these countries. And in its turn, given the mutual interdependence of the industrial and agrarian sectors, a profound reform of the latter, which still suffers from an excessive active population, a high number of marginal enterprises which are inadequately run, and other structural defects which make such a reform indispensable. But, on the other hand, this urgent reform of the agrarian sector requires the creation of numerous jobs in the industrial sector to take up the surplus manpower from agriculture. A vicious circle, the only solution for which is the parallel development of both sectors, in which the agrarian sector would readjust its manpower and create efficient and highly capitalised agrarian undertakings, using modern techniques to bring down production costs, and the industrial sector would install new industries and modernise and enlarge the existing ones.

To achieve such wide objectives the author considers that one of the most effective instruments is the cooperative movement in all its constitutional forms. Based on this cooperative formula he favours a scheme to create development poles in rural zones and summarises their objectives and the strategy for creating them, in their different phases. He declares that this process has the advantage of not requiring large investments and that their development is flexible and allows adjustments at any moment.