



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.34/L.7
10 de noviembre de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

e. 2

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL
DESARROLLO REGIONAL

Organizado por las Naciones Unidas, a través
de la Comisión Económica para América Latina,
el Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social y la Oficina de
Cooperación Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

PROYECTOS DE DESARROLLO INTEGRADO DE AREAS DE BASE
AGROPECUARIA

por el

Instituto Latinoamericano de Planificación
Económica y Social

Este documento está sujeto a cambios de fondo y de forma



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE AREAS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO AGROPECUARIO	3
2.1 El sector agropecuario en América Latina	3
2.2 La planificación en el sector agropecuario	6
2.3 Los proyectos de desarrollo integrado en áreas de base agropecuaria (DIABA) como instrumento de la ejecución de planes nacionales	10
III. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO INTEGRADO DE AREAS DE BASE AGROPECUARIA (DIABA): OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS	13
3.1 Objetivo y ámbito de aplicación de este tipo de proyectos	13
3.2 Planteamiento del problema y definición de actividades en la preparación del proyecto	16
3.3 El proyecto como plan operativo	22
a) El plan de desarrollo del área	23
b) Los programas indicativos	25
c) Los programas ejecutivos	26
3.4 La preparación del proyecto como método de trabajo en condiciones de disponibilidad de información	29

I. INTRODUCCION

En este documento se presenta un método para el diseño y formulación de proyectos de desarrollo agropecuario integrado. Tal como aquí se lo define, este tipo de proyectos constituye un instrumento operativo destinado a iniciar un proceso planificado de transformación económica y social en áreas que dependen fundamentalmente de la actividad agropecuaria, estableciendo un nexo entre las decisiones de planificación y la acción ejecutiva en relación a la transformación del medio rural. De hecho constituyen planes de desarrollo para un área o subregión prioritaria en función de las políticas nacionales, en los que se plantea en términos operativos el conjunto de actividades - servicios, inversiones y estudios - destinados a poner en ejecución una etapa del mismo, y cuyos programas sectoriales constituyen planes de trabajo para las entidades que han de participar en su ejecución. Es este carácter ejecutivo de sus programas, junto con el hecho de constituir una unidad de acción, lo que le da características de proyecto.

El método de trabajo que aquí se describe resulta de una serie de experiencias concretas desarrolladas en varios países de América Latina, en que el Instituto fue invitado a asesorar en la transformación de áreas cuya actividad era predominantemente agropecuaria, pero cuyos problemas específicos eran sensiblemente diferentes: consolidar un grupo de colonias recientemente formadas como parte de un proceso de colonización espontánea a partir de la apertura de una nueva carretera; reconvertir una estructura productiva basada en el monocultivo y ya insuficiente para mantener el crecimiento que hasta ese momento había tenido la zona; ordenar un proceso de desarrollo espontáneo en una zona de frontera agrícola con fuertes corrientes migratorias. En todos los casos se trataba de áreas con superficies superiores a las doscientas mil hectáreas, en que existía un problema principal que daba homogeneidad al tipo de acción a realizar y justificaba una prioridad para el área en las políticas nacionales.

La extensión que tienen en América Latina los problemas vinculados a cambios en el nivel o tipo de actividad en áreas específicas, consolidación de colonizaciones espontáneas y asentamientos campesinos, ordenamientos de desarrollo de fronteras agrícolas, etc., y la necesidad de mejorar los

instrumentos operativos para ejecutar las políticas que se establecen en los planes nacionales en relación a los mismos, llevó al Instituto a procurar sistematizar estas experiencias en una guía metodológica destinada a servir de ayuda a los técnicos de la región que deban preparar este tipo de proyectos.

El presente documento presenta, de una manera lo más resumida posible, las principales características de estos proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA) y del método para su preparación que resultan de ese trabajo actualmente en curso. Es conveniente tener presente, sin embargo, que se ha procurado un tratamiento suficientemente generalizado como para que pueda representar las variadas condiciones en que puede ser de validez su aplicación, por lo que al referirlo a casos concretos se hace evidente la necesidad de adaptarlo a las condiciones particulares del problema que se intenta resolver, el área en que se debe actuar, el tipo de antecedentes disponibles, etc.

En lo que sigue se trata en primer lugar de ubicar este tipo de proyectos dentro del marco de los problemas más relevantes del sector agropecuario y de la acción planificada destinada a la transformación del medio rural latinoamericano; luego se analizan sus objetivos, ámbito de aplicación y demás elementos que permiten definirlo y caracterizarlo.

II. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO DE AREAS COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

2.1 El sector agropecuario en América Latina

Hacer referencia al sector agropecuario de América Latina obliga a un nivel de generalidad tal que evidentemente deja de considerar situaciones particulares que no son representadas por indicadores de tipo global, más aún, las diferencias nacionales son tales que algunas conclusiones extraídas regionalmente pueden ser contradictorias con la realidad de algunos países.

En el conjunto de la región, el sector rural se caracteriza por su lenta evolución y por contar con la mayor parte de la población de menores niveles de ingreso. En los últimos quince años la producción agropecuaria creció a una tasa del 3,4 por ciento anual - aproximadamente 0,5 por ciento por habitante para el conjunto de la población y poco menos del 2 por ciento por habitante rural como consecuencia del proceso de emigración -, pese a ser en varios países responsable de más del 80 por ciento de la producción exportable, la región no ha podido mantener su participación en el comercio internacional e inclusive aumentan sus importaciones netas de productos agropecuarios. La lenta evolución de los ingresos rurales y la distribución de los mismos, condiciona el nivel de vida de más del 50 por ciento de la población que depende directamente de ocupaciones rurales y hace que más del 65 por ciento de ella permanezca a niveles de subsistencia, lo que se agrava por estar ésta normalmente fuera del radio de acción de los servicios organizados. Esta situación condiciona, además, la evolución de amplias regiones que dependen fundamentalmente de la actividad agropecuaria, concentra el proceso de urbanización en unas pocas ciudades y amplía cada vez más la brecha entre los niveles de ingreso urbanos y rurales.

De lo anterior se desprende que cualquier planteo que se realice en relación al sector agropecuario involucra considerar tanto aspectos económicos como sociales, pero la interrelación entre los mismos es tal que de hecho constituyen dos visiones parciales de un mismo fenómeno. En efecto, es un hecho conocido que la transformación de la vida rural requiere de un intenso esfuerzo de educación y capacitación, pero "la extensión de la educación sistemática a estratos de la población que, siendo numerosos en todos los

países es mayoritaria en algunos, se caracteriza por su extrema pobreza, inseguridad y privación cultural, crea problemas que aún no se han resuelto satisfactoriamente en ningún lugar del mundo" y "la capacidad de la familia para desempeñar sus funciones de apoyo material y psicológico al niño deberá robustecerse para que la responsabilidad de la escuela tenga límites viables, lo que depende en parte del avance simultáneo de las oportunidades de empleo y en los niveles de vida".^{1/} Estas consideraciones son, por otra parte, válidas para otros aspectos vinculados al mejoramiento de vida de la población rural.

Dado que en la actividad agropecuaria la tierra es el principal factor de producción y éste es un recurso notoriamente insuficiente en la mayoría de las unidades de producción existentes, la posibilidad de alcanzar metas mínimas de ingreso para una gran parte de la población rural, depende de una redistribución de la tierra en uso y un incremento de su productividad. Esto último involucra aumentar la capacidad de uso mediante programas de riego y drenaje en algunos casos y tecnificar la producción en todos. Al menos mientras continúe creciendo la población rural, empero, estos programas deben complementarse, pero de ninguna manera sustituirse, con los que tienen por objetivo ampliar la frontera agrícola, de allí que la acción a desarrollarse en el sector agropecuario debe considerar por lo menos las cuatro situaciones siguientes: transformación del medio rural como parte de programas de reforma agraria, cambios de productividad en áreas que ya tienen una estructura de tenencia acorde con los objetivos nacionales y que dependen fundamentalmente del mejor uso del suelo disponible dentro de cada unidad de producción, desarrollo agropecuario asociado a grandes obras de riego y drenaje, y asentamiento ordenado y consolidación de núcleos campesinos en zonas de frontera agrícola.

Las posibilidades de evolución del sector rural están, por otra parte, estrechamente vinculadas con las del medio urbano. El mismo debe proporcionar el mercado necesario para la producción rural y los empleos que

^{1/} El cambio social y la política de desarrollo en América Latina
E/CN/12/826 Febrero de 1969, pág. 208-236.

permitan movilizar sus excedentes de población, ya que "los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) muestran que es imposible que toda la población rural se beneficie directamente de la redistribución de tierras".^{2/} La transformación del medio rural requiere, en consecuencia, de una economía dinámica y una urbanización creciente, lo que lleva a suponer que una fracción importante de los recursos nacionales disponibles deben afectarse necesariamente a otros sectores, que el desarrollo agropecuario debe en gran medida autofinanciarse. Es conveniente tener presente, sin embargo, que la mejora de los ingresos rurales constituyen, a través de la expansión de los mercados internos, un elemento de gran importancia para el desarrollo de algunas actividades industriales, esto es, las actividades rurales y urbanas se apoyan mutuamente en la expansión de sus mercados y los programas a ellos dirigidos deben necesariamente formar parte de una única estrategia nacional de desarrollo.

Las propias características del medio rural, de sus unidades de producción y su población, son, por otra parte, condicionantes internos al sector que merecen especial atención. Desde el punto de vista del medio rural, el sector se caracteriza por su atomización, al estar constituido por un número muy grande de unidades de producción, y se ve afectado de modo creciente por el mal uso de la tierra, la deforestación indiscriminada y la erosión. Es muy probable, además, que estos daños aumenten al incrementarse la presión sobre la tierra, con lo que se está afectando el principal recurso productivo y disminuyendo el capital social nacional.

Las unidades de producción no son homogéneas, pero como regla general puede establecerse que su respuesta a los estímulos externos es proporcional al grado de tecnificación y capitalización de las mismas, con lo que la gran mayoría de las explotaciones quedan normalmente al margen de los servicios - extensión, crédito, comercialización - que presta el Estado; la característica artesanal de la mayor parte de las explotaciones, por su parte, hacen que se aglutinen en el productor rural un conjunto de funciones - dirección, producción, comercialización, etc. - que sumado al bajo nivel técnico de aquéllos limita sin lugar a dudas la eficacia con que se realizan cada una de ellas.

2/ CEPAL, op. cit.

Si a lo anterior se agrega que normalmente el productor rural tiene bajos niveles de educación formal y que actúa en un contexto de incertidumbre que valoriza las políticas de minimizar riesgos - antes que aumentar ganancias aleatorias -, es evidente que la respuesta a estos condicionantes son explotaciones escasamente tecnificadas, baja productividad y lenta respuesta a las posibilidades que le ofrece la tecnología moderna. La persistencia de esos factores durante períodos muy prolongados de tiempo conducen, por otra parte, a pautas de comportamiento que no pueden dejar de considerarse al programar cualquier tipo de acción en el medio rural.

De todo lo expuesto surge claramente que la modernización del sector rural requiere una acción deliberada, sostenida y planificada que forme parte de una política nacional, acción que debe dar especial atención a los factores locales tanto en su dimensión física, económica, social como urbana. Tal como expresa el documento antes citado, "actualmente se dispone de la mayoría de los elementos para formular políticas de desarrollo rural integradas con el desarrollo general, por difícil que parezca su aplicación en ausencia de una base política sólida y con limitados recursos técnicos y financieros",^{3/} y ello involucra un importante desafío a la planificación nacional, sectorial y regional para el diseño de esas políticas y de los instrumentos operativos adecuados al tipo de problemas que se debe resolver y al medio en que se deberá actuar.

2.2 La Planificación en el sector agropecuario

La necesidad de acelerar el desarrollo económico y social ha hecho de la planificación un instrumento de uso generalizado - aunque de aplicación muy diversa - en los países de América Latina. Los planes de desarrollo constituyen la manifestación más visible del proceso de planificación y permiten expresar en términos definidos los objetivos, metas y estrategias que han de regular el desarrollo económico y social del país durante un período determinado, los recursos que se han de afectar y los instrumentos que se han de utilizar para alcanzar los objetivos previstos. Menos visible, pero tan o más importante, es la acción que debe desarrollarse para crear, adaptar y operar esos instrumentos - instituciones, políticas y proyectos - para hacer posible la ejecución del Plan.

^{3/} CEPAL, op. cit.

Si bien se han efectuado importantes avances en la formulación de planes de orientación, en general queda aún un importante camino por recorrer en el diseño y operación de los mecanismos y procesos que permitan que los planes se conviertan en una herramienta efectiva de aplicación de las políticas de desarrollo. Al respecto es aún actual la conclusión que se llegó en el Seminario sobre planificación realizado en ILPES en julio de 1965 ^{4/} sobre que "el avance de la planificación se apreciaba sobre todo en el diagnóstico y proyecciones globales, es decir, en las funciones de orientación general, pero era menor el desarrollo de programas parciales y mucho más reducido respecto a proyectos específicos, donde las deficiencias eran aún más grandes".

La desagregación regional de estos planes es también con frecuencia reducida e incompleta. Si tenemos en cuenta la observación de Pierre Massé ^{5/} de que "el desarrollo económico concebido y descrito sobre una base sectorial sin localización de las actividades presenta un carácter abstracto, podríamos decir irreal y que, para tener una imagen visible de nuestro porvenir, los planes de desarrollo necesitan arraigarse", podemos vislumbrar otro de los aspectos que requieren una atención prioritaria. Es frecuente, además, que cuando existen planes regionales, los mismos sean o el fruto de esfuerzos aislados escasamente vinculados a los planes nacionales - con frecuencia enfatizando aspectos de planificación física - o de nivel esencialmente macroeconómico escasamente vinculados a la acción concreta.

Al considerar la planificación en relación al sector agropecuario, la situación a que se ha hecho referencia se hace más crítica. Por un lado este sector tiene una importancia decisiva en la mayor parte de los países en desarrollo - depende de él alrededor del 50 por ciento de la población latinoamericana -; por otro se debe aquí actuar sobre la base de una gran masa campesina dispersa en innumerables unidades de producción, muchas de ellas operando a nivel de subsistencia y cuya promoción económica,

^{4/} Véase "Discusiones sobre planificación", texto del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Siglo XXI, México.

^{5/} Massé, Pierre: El Plan o el antiazar

social y cultural requiere de cambios estructurales de gran significación. La actividad agropecuaria condiciona, además, la evolución de vastas regiones en cualquier país de América Latina.

Al iniciarse el proceso de planificación, los países de la región contaban normalmente con experiencia desarrollada en dos tipos de programas: la promoción de productos o actividades aisladas - complementados o no con servicios de comercialización - y la ejecución de proyectos de colonización en gran medida vinculados a proyectos de regadío. Existían, además, servicios de extensión, investigación y crédito que operaban con alcances y modalidades muy diversas, pero que en general no cubrían sino una fracción reducida de población rural.

Los programas de promoción de productos o actividades aisladas mostraron su eficacia principalmente en relación a los sectores modernos y más desarrollados del agro, pero su influencia tendió a ser reducida - cuando no contraproducente - en los grupos masivos de menor capacidad técnica y en los que predominan las economías de subsistencia. Por otra parte, los servicios de comercialización se dirigían principalmente a algunos productos exportables y sólo cubrían, en general, las etapas finales del proceso, con limitado acceso directo del productor a los mismos.

Los programas de riego complementados con proyectos de colonización o desarrollo agrícola, permitieron, en los casos que contaron con recursos de asistencia técnica y crediticia necesarios, un substancial desarrollo de algunas áreas. Sin embargo, sus altos costos y el hecho que las áreas potencialmente regables son necesariamente restringidas, han tendido a ser un factor limitante para la ampliación de estos programas, por lo que, aún en los casos que se contó con una política nacional de riego, sólo han tenido efecto sobre un sector restringido de población rural.

Para tratar de incorporar al proceso económico y social del país a los estratos más rezagados de la población rural, se han intensificado en años recientes algunos programas de desarrollo de la comunidad. Tal como se advirtió en la Reunión Regional entre Organismos Internacionales sobre Desarrollo de la Comunidad desarrollada en CEPAL en 1967, estas experiencias se vieron limitadas por la escasa integración que normalmente han tenido

/con planes

con planes y programas nacionales y regionales que apoyaran la acción local, resolvieran los escollos que escapaban a la acción de la comunidad y dieran viabilidad a los cambios económicos requeridos.

En los procesos de planificación se ha procurado sistematizar y completar estas experiencias enmarcándolas dentro de objetivos definidos. Así, en cuanto se refieren al sector agropecuario, los planes contienen en general metas de producción para el país, programas de promoción para productos y actividades prioritarias, programas específicos al nivel de cada uno de los servicios de apoyo a la producción - extensión crédito, comercialización, investigación -, programas de riego y, en la mayoría de los planes, programas de colonización y/o reforma agraria. En general, estos planes condujeron a dar una mayor importancia a la acción pública en el sector agropecuario y a enfatizar la necesidad de ampliar esa acción a los grupos y espacios más rezagados.

Este mayor énfasis ha conducido, entre otras cosas, a dar un gran énfasis a establecer programas especiales - frecuentemente con la colaboración de organismos internacionales - para la adecuación de los servicios de apoyo a la producción y ampliar su acción. La experiencia indica, sin embargo, que la mera ampliación de estos servicios no es suficiente, en particular en los sectores que por la situación en que se encuentran requieren con mayor urgencia de este tipo de acción. Esto se evidencia a veces por la dificultad con que se absorben los recursos del crédito que se ponen a disposición de los grupos de menores niveles de ingreso, los tropiezos en lograr que se adopten las innovaciones técnicas que sugieren los servicios de asistencia técnica y, en general, la lenta evolución del sector.

Esto no puede sorprender, sin embargo, si se tiene en cuenta que las condiciones que prevalecen en la mayor parte del sector agropecuario son poco propicias a ser modificadas mediante acciones parciales, que con frecuencia ha existido una escasa coordinación operativa entre los distintos servicios técnicos entre sí y con otras actividades complementarias tales como vialidad, educación y capacitación, etc., y que esta coordinación es además difícil cuando no se cuenta con programas de trabajo concertados previamente. Dichos programas deben, además, dar expresa consideración a los factores locales, tanto en lo que hace al medio físico como a los

/factores económicos

factores económicos y sociales que condicionan el comportamiento del productor, lo que exige actuar sobre la base de un nivel de información superior al que proporcionan los planes sectoriales.

En el ya citado Seminario de Planificación ^{6/} se hizo notar empero, que en las condiciones actuales el diseño de planes agropecuarios con detalle suficiente para su instrumentación a través de proyectos concretos, ha tropezado en general con un escaso conocimiento de los recursos naturales, de técnicas suficientemente experimentadas en las condiciones locales y del comportamiento y aspiraciones del productor, aunado todo ello a que los servicios e instituciones no están totalmente adaptados a las funciones que deberían desarrollar y a regímenes de comercialización y tenencia inadecuados.

Si a esto se agrega que la experiencia en materia de proyectos concretos vinculados al sector agropecuario, se relaciona fundamentalmente con proyectos de riego y colonización, que éstos, tanto por sus costos unitarios como por su localización sólo pueden cubrir una fracción minoritaria de la población rural, que aún en zonas de colonización ésta es en gran parte espontánea, es evidente la dificultad que existe para ejecutar las metas de los planes. Desde otro punto de vista esto se manifiesta por la ya conocida escasez de proyectos en el sector agropecuario.

2.3 Los proyectos de desarrollo integrado en áreas de base agropecuaria (DIABA) como instrumento de la ejecución de planes nacionales

De lo dicho en el punto anterior se desprende que en las condiciones que tienden a prevalecer en los países de la región, las decisiones sobre prioridades vinculadas al desarrollo agropecuario tienden a manifestarse en los planes nacionales cuando aún no se cuenta con proyectos elaborados y que con frecuencia adoptan en función de prioridades evidentes que surgen de estudios preliminares vinculados más a las actividades de planificación que a la acción ejecutiva. En muchos casos, este hecho es consecuencia de la toma de conciencia que se ha venido manifestando sobre la importancia de provocar cambios importantes en las estructuras agrarias, de consolidar procesos de colonización espontánea, de incorporar áreas rurales marginales a la economía y a la vida nacional, etc.

^{6/} "Discusiones sobre planificación", op. cit.

Estas decisiones políticas involucran incorporar a la acción planificada grandes conjuntos de población y extensas áreas de producción. Las mismas circunstancias que conducen a asignar prioridad a determinada zona conducen también, con frecuencia, a la necesidad o conveniencia de actuar en forma inmediata. Esta urgencia de actuar en plazos reducidos se ve necesariamente condicionada por el tiempo que demanda preparar los proyectos y realizar estudios previos, lo que tiende a dificultar la ejecución de los Planes. Los proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA), que aquí se consideran, constituyen un instrumento adecuado para resolver este tipo de problema.

Un ejemplo ilustrativo es el proceso que condujo a la preparación de un proyecto DIABA en el Paraguay. En este caso se estaba desarrollando la ocupación orientada de tierras en el área de influencia de una nueva carretera; los asentamientos se realizaban principalmente sobre la base del propio esfuerzo de los colonos, dentro de una economía esencialmente de subsistencia; existía una fuerte presión por ocupar tierras nuevas, que por otra parte era abundante, y la zona tradicional que hasta ese momento había aportado el grueso de la producción agrícola mantenía una estructura productiva minifundaria con limitadas posibilidades de evolución.

En estas condiciones el Plan Nacional debía decidir si los escasos recursos disponibles se destinaban a programas de colonización de tipo intensivo, que aseguraran una rápida evolución de un conjunto seleccionado y muy limitado de colonos, a reestructurar el área tradicional, o a mejorar las condiciones y consolidar el desarrollo de las áreas recientemente ocupadas y, en cada caso, qué área o áreas merecían prioridad. Esta decisión no podría apoyarse en proyectos ya preparados, ya que no se contaba ni con los recursos ni el tiempo necesario para llegar a ese nivel de detalle. La selección era, sin embargo, relativamente evidente a la luz de los antecedentes y políticas que proporcionaba el Plan, lo que permitió concentrar los recursos disponibles en un proyecto prioritario - la consolidación de una vasta zona recientemente abierta a la explotación - que pasaría a constituirse en un instrumento principal para ejecutar las políticas del Plan.

Dentro de ese marco, la preparación del proyecto se orientó principalmente a seleccionar y programar las mejores alternativas de acción que pondrían

/en ejecución

en ejecución la decisión ya adoptada dentro del marco de las políticas, objetivos y restricciones establecidos en el Plan. La labor del equipo de trabajo encargado de preparar el proyecto debió traducirse, por consiguiente, en la definición del tipo e intensidad del cambio a introducir en el área, el diseño de un plan de operaciones capaz de inducir o provocar tales cambios y la recopilación y presentación sistemática de los antecedentes que permitiesen a la autoridad política responsable adoptar decisiones concretas sobre asignación de recursos y de responsabilidades.

Dado que se partía de un área con prioridad acordada, y que la preparación del proyecto conducía a poner en ejecución tal decisión previa, los antecedentes que aportaba el proyecto no se dirigían principalmente a justificar la necesidad de actuar en el área, sino a examinar diferentes alternativas de acción en la misma, ordenarlas y programar su ejecución. Estas alternativas permitían establecer qué costos - en términos de recursos financieros y humanos -, qué requisitos administrativos e institucionales y qué plazo de ejecución requerían las metas planteadas y la conveniencia de introducir o no modificaciones en la misma. Aún tomando en cuenta la comunicación de los integrantes del equipo formulador del proyecto con los organismos responsables, se tuvo siempre presente la necesidad de que su juicio fuera convalidado - o rectificado - por las autoridades políticas encargadas de aprobar y ordenar su ejecución, previa consideración de su consistencia, tanto interna como con los objetivos y metas planteados en el Plan y los recursos disponibles. La preparación de los proyectos de ingeniería de detalle que planteaba la implementación de los distintos programas requería un esfuerzo relativamente grande, por lo que se consideró conveniente abordarlos una vez que se contara con la decisión política global con respecto al proyecto concebido como plan de desarrollo del área, incorporando en consecuencia los estudios de preinversión requeridos a la propia ejecución del proyecto.

III. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO INTEGRADO DE AREAS DE BASE AGROPECUARIA (DIABA): OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS

3.1 Objetivo y ámbito de aplicación de este tipo de proyectos

Los proyectos de desarrollo integrado de áreas de base agropecuaria (DIABA) tal como aquí se los considera, constituyen un instrumento operativo destinado a iniciar un proceso de desarrollo económico y social en áreas cuya evolución depende primordialmente de la actividad agropecuaria y cuya prioridad ha sido previamente establecida en las políticas y planes nacionales. Dicho de otro modo, tienen como objetivo poner en ejecución políticas, objetivos y metas que en relación a la transformación del medio rural establecen los planes nacionales, estableciendo un nexo operativo entre las decisiones de los planes y la acción de los organismos responsables de realizar las actividades que concurren a tal fin.

De hecho constituyen planes subregionales de desarrollo planteados en términos operativos, en el que se propone modificar el nivel y tipo de actividad económica de un área determinada y las condiciones de vida de su población a través de un conjunto de acciones coordinadas en el tiempo y el espacio. Estos proyectos encuentran su campo de aplicación preferente en áreas en que se ha planteado como objetivo transformar o reconvertir su actividad económica, modificar una economía de subsistencia integrándola a la economía nacional, valorizar recursos naturales subutilizados o modernizar la actividad agropecuaria, realizar programas de reestructuración agraria, apoyar programas de desarrollo hidráulico o vialidad rural.

Con frecuencia se ha asociado la ejecución de proyectos de desarrollo integrado a la realización de importantes obras de infraestructura cuya ejecución es el principal impulsor del desarrollo del área que sirven. En los proyectos DIABA la existencia de este tipo de obras no sólo no constituye un prerrequisito, sino que se ha procurado considerar especialmente el caso - en que se encuentra la mayoría de la población rural - que se presenta cuando el desarrollo agropecuario no está condicionado por este tipo de obras y depende fundamentalmente de los cambios que puedan introducirse en la finca a través de servicios tales como extensión, crédito y comercialización. Desde el punto de vista de las obras de infraestructura, son las de vialidad las que tienden a tener en estos casos una importancia relevante.

/La existencia

La existencia o no de grandes obras de ingeniería como prerrequisito del desarrollo de un área - porque no se requieren, porque ya están construidas o en avanzado estado de ejecución, o porque sólo constituyen un condicionante parcial - imprime características totalmente diferentes a la preparación del proyecto. En el primer caso se deben concentrar los estudios en el análisis de factibilidad de la obra de ingeniería, desarrollándose los aspectos agropecuarios hasta el punto en que permitan justificar su conveniencia, ya que se cuenta con tiempo suficiente para una programación más detallada y, por consiguiente, para realizar los estudios requeridos, durante la ejecución de la obra. En el segundo caso, son los aspectos vinculados directamente al desarrollo agropecuario los que adquieren mayor importancia y estas actividades deben programarse de manera de permitir una acción más inmediata.

De igual manera se presentan diferencias según que el proyecto se dirija a una zona a colonizar, una de reciente ocupación o a una con estructuras de uso y tenencia ya consolidadas. En el primer caso, no se cuenta con un núcleo poblacional dado, sino que por lo general se establecerán los requisitos de selección e incorporación de nuevos grupos, definiendo las actividades del proyecto en función de las características que tiene la población en el área que se prevé ha de aportar los contingentes migratorios. En los otros casos se debe trabajar con una comunidad ya existente y con pautas de comportamiento dadas, pero mientras en las áreas de reciente ocupación los factores externos al productor - medio físico, recursos económicos, legalización de la tenencia - suelen ser los elementos más importantes que limitan el desarrollo del área, en zonas ya consolidadas las costumbres y tradiciones de la población pueden constituir un condicionante adicional que merece la mayor atención, aspecto que se superpone, con frecuencia, a problemas vinculados con la estructura de uso y tenencia de la tierra existente.

En la práctica la preparación del proyecto estará condicionada por la importancia que en cada caso adquieran los distintos elementos que hemos indicado. Las diferencias no se presentan, sin embargo, en las características del proyecto sino principalmente en la importancia relativa que debe darse a diferentes aspectos que de cualquier manera deben considerarse.

/En lo

En lo que hace a la dimensión del área del proyecto su tamaño no es, dentro de límites relativamente amplios, un elemento crítico en sí mismo. Depende fundamentalmente del grado de homogeneidad que exista en cuanto a los recursos y tipo de problemas que condicionan su evolución; de la existencia o no de planes de desarrollo regional y las características de los mismos; de la existencia o no de organismos de desarrollo regional, sus características y modalidades operativas; y de las zonas de influencia de los servicios de apoyo a la producción.

Al considerar estos factores se debe tener presente que este tipo de proyectos no está orientado a promover desarrollos de tipo enclave en micro-áreas escogidas, que pasarían a ser islas privilegiadas en un medio rural deprimido o proyectos de ensayo o demostración, sino que por lo contrario se ha planteado como uno de sus objetivos principales que sirvan de instrumento para introducir en el medio rural los cambios económicos y sociales que establecen los planes y políticas nacionales, atendiendo las restricciones que impone el marco de los recursos disponibles. Esto supone, por un lado, que las áreas deben tener una extensión razonable para ser significativas en función de la ejecución de metas nacionales, por otro, que el proyecto se orienta no a conseguir cambios espectaculares en un número reducido de productores sino a iniciar un proceso de cambio paulatino y sostenido al que sistemáticamente puedan incorporarse las restantes zonas del país. Es decir, la prioridad acordada al área es sólo una preferencia en el tiempo y no la consolidación de un privilegio.

En el mismo sentido actúan las consideraciones que pueden hacerse en relación a la ejecución del proyecto. La introducción de cambios en el sector agropecuario dentro de las condiciones enunciadas, involucra una acción sistemática, continua y coordinada de un conjunto amplio de entidades públicas; la puesta en marcha progresiva involucra además una importante tarea de programación durante la propia ejecución del proyecto. Los costos de esta superestructura de dirección, coordinación y planificación sólo son compatibles con una dimensión mínima del proyecto o con la existencia previa de entidades regionales capaces de asumir tal función. Por otra parte, la movilización de recursos financieros y humanos por diferentes instituciones y su integración en el proyecto es una tarea no exenta de dificultades, cuya superación requiere de un apoyo claro, decidido y continuado de las autoridades nacionales, apoyo

/que es

que es más fácil de obtener y de mantener cuando el proyecto tiene una importancia significativa en el contexto nacional y obtiene por esto decidido apoyo político.

Estas consideraciones - y la experiencia de varios casos concretos - nos lleva a ubicar a los proyectos DIABA en áreas con superficies que oscilan entre las doscientos mil a un millón de hectáreas; las áreas de base predominantemente agrícola tenderán a ser menores; las más grandes contendrán normalmente una parte significativa destinada a actividades más extensivas, como la ganadería o la actividad forestal. Existen condiciones, sin embargo, en las cuales puede pensarse en áreas menores, del orden de las treinta a cincuenta mil hectáreas, tal por ejemplo el caso de algunos proyectos complementarios de sistemas de riego. De igual manera puede reducirse la extensión cuando se trabaja sobre la base de un plan regional suficientemente explícito y elaborado, se cuente con un ente que lo administre y que esté en condiciones de aportar la superestructura administrativa del proyecto, y los servicios de apoyo al sector agropecuario estén organizados y operen en condiciones compatibles con los requerimientos que establece la acción a realizar.

Es conveniente hacer notar que a efectos de reducir los costos de preparación del proyecto y facilitar su ejecución, es altamente conveniente que el área se defina en base a criterios de homogeneidad física, económica y social y que, dentro de límites razonables de tamaño, se incorpore al mismo la totalidad del área que reúne estas condiciones. Un criterio adicional es la unidad que establece un problema específico - por ejemplo reconversión de un área de monocultivo - o el compartir algunos servicios o inversiones importantes, en cuyo caso pueden agregarse varias unidades homogéneas menores hasta alcanzar un tamaño adecuado.

Como puede verse, entre los criterios de delimitación del área del proyecto se encuentran dos de los criterios habituales para la definición de un área regional, la región homogénea y la región-programa.

3.2 Planteamiento del problema y definición de actividades en la preparación del proyecto

En los proyectos DIABA se parte de considerar al área como un complejo físico-socio-económico cuya capacidad de evolución se encuentra limitada o restringida por factores tanto internos como externos a la unidad de producción. Estos factores involucran aspectos vinculados a la potencialidad

/de los

de los recursos naturales, el acceso a los mercados y la capacidad de los mismos para absorber la producción del área, la capacidad técnica y administrativa del productor, la posibilidad de incorporar tecnología, la capacitación de la unidad de producción, las condiciones sociales en que se desenvuelve el productor, la familia y la comunidad rural.

Se acepta que en general existe una fuerte interdependencia entre estos factores y que en las condiciones en que normalmente se desenvuelve el sector agropecuario en América Latina cualquier acción que se realice en relación al medio físico, la empresa agraria, la familia o la comunidad, se verá valorizada o afectada por las que se realicen o dejen de hacer en los restantes aspectos que condicionan el comportamiento del productor. Esto no significa, sin embargo, que la importancia relativa que deba asignarse a cada uno de ellos sea la misma en cada caso y aún en diferentes etapas de la evolución de una misma unidad de producción, simplemente pone en evidencia que todos ellos deben considerarse al programarse acciones en este medio.

A estos elementos de juicio, se agrega también con mucha frecuencia un alto grado de incertidumbre del productor respecto a los mercados, la eficacia de los canales de comercialización, el valor de las nuevas técnicas y las alternativas de producción que pueden asegurarle una adecuada retribución a su esfuerzo. La posibilidad de romper las causales de la lenta evolución de un amplio sector de población rural supera, en consecuencia, las posibilidades de acción individual de los productores, y sólo la acción deliberada del Estado puede organizar el esfuerzo de ruptura de ese estancamiento, constituyendo los proyectos DIABA un instrumento para organizar esta acción.

Es importante destacar que mientras la eliminación de algunos escollos económicos o la aportación de recursos adicionales a sectores ávidos de ellos probablemente permita alcanzar en plazos cortos resultados tangibles con recursos relativamente modestos, el mejoramiento de la capacidad de uso de los recursos naturales y más aun la ejecución de grandes obras de infraestructura requieren normalmente procesos de más lenta maduración y mayor costo, aún cuando sus resultados suelen ser también más amplios y sostenidos. Igualmente, en la medida que se profundiza en la consideración de factores extraeconómicos, la complejidad de los estudios vinculados al comportamiento

/individual y

individual y social, el diseño de acciones adecuadas a tal realidad y su verificación experimental, ampliarán los plazos en que estas acciones pueden ponerse en ejecución; como contrapartida, estos estudios permitirán una comprensión más profunda del proceso y crearán condiciones para metas más ambiciosas.

Es necesario tener en cuenta, en consecuencia, que en la medida que se incrementa la intensidad de los cambios que se deseen introducir, mayor será el número de variables que se deberán considerar, más crítica la interrelación entre las diferentes acciones a realizar para lograrlos y menores las posibilidades de restringir la acción al ámbito estrictamente agrario y aún económico. La necesidad de considerar los factores que condicionan el comportamiento del productor - como responsable de la unidad de producción y como miembro de una comunidad - se hace así evidente, lo mismo que la de los factores externos al área que condicionan el desarrollo de la misma.

Todo esto conduce a que durante la preparación de los proyectos DIABA, se deban considerar los siguientes aspectos:

- i) Capacidad y vocación productiva de los recursos naturales;
- ii) Posibilidad de aumentar la capacidad de uso del suelo mediante la ejecución de obras de riego o drenaje;
- iii) Características del mercado a que tiene o puede tener acceso el área y del sistema de comercialización;
- iv) Posibilidades industriales del área, en particular actividades agroindustriales;
- v) Costos de transporte y sistema vial;
- vi) Localización y características de los núcleos urbanos;
- vii) Características de la unidad de producción, capacidad del productor y recursos técnicos y financieros del mismo;
- viii) Asistencia técnica y financiera de que dispone o puede disponer el área y características de las mismas;
- ix) Pautas de comportamiento individual y colectiva de la población del área;
- x) Políticas y actividades económicas nacionales que condicionan el comportamiento del área.

Del análisis de estos elementos surgirán las pautas de comportamiento del complejo físico-socio-económico que sustenta la actividad del área, los
/elementos exógenos

elementos exógenos a la misma que actúan como condicionante, el potencial de desarrollo y la importancia relativa de los factores que deben ser modificados para iniciar el proceso de transformación que se ha establecido como objetivo; ello permitirá diseñar el qué y cómo hacer para concretarlos y, al mismo tiempo, contar con los elementos de juicio necesarios para decidir cuáles son las actividades que pueden incluirse en las fases iniciales de la ejecución del proyecto.

Las acciones del proyecto deben concurrir a modificar los niveles de ingreso de la población a través de cambios en el nivel y tipo de actividad agropecuaria y a mejorar las condiciones de vida a través de servicios y mejoras ambientales. Para que este proceso sea sostenido en el tiempo, se requiere que estas modificaciones vayan acompañadas de cambios en la capacidad de la población para actuar dinámicamente en la vida económica y social de su comunidad y de cambios en la capacidad de ahorro que los habilite para mantener un flujo creciente de inversión. Durante la preparación del proyecto debe para ello darse respuesta a cuatro interrogantes básicos:

- i) A qué cambios debe aspirarse en el nivel y tipo de actividad del área y en el nivel de vida de la población;
- ii) Cómo debe actuarse para alcanzar esos objetivos;
- iii) Qué recursos deben emplearse para ello;
- iv) Quién, de qué manera, cuándo y dónde debe ejecutarse cada una de las actividades programadas.

Los cambios en el tipo y nivel de producción están condicionados por los recursos disponibles (naturales, financieros y humanos), los mercados, las posibilidades industriales del área, las expectativas y pautas de comportamiento del productor, el nivel tecnológico y de organización de la producción que puede introducirse en el área. Los medios o instrumentos que se utilizan para lograr los cambios programados actuarán tanto sobre aspectos externos a las fincas - vialidad, riego, comercialización, etc. - como sobre factores internos a la misma - crédito, asistencia técnica, plan de producción, etc. - correspondiendo por lo general una parte muy importante del costo del proyecto a los servicios de apoyo de la producción. Es conveniente señalar aquí que las fincas de tamaño familiar o similar, que se suponen predominan en este tipo de proyectos, requieren de servicios que les proporcionen

/economías externas

economías externas que no tienen que considerarse como tales en fincas mayores. Como ejemplo puede citarse la orientación de la producción, la prospección de mercados, la comercialización conjunta y algunos procesamientos primarios como secado y almacenamiento de granos, clasificación y secado de tabaco, etc.

Las metas sociales distintas al nivel de ingreso, son determinadas en función de las condiciones imperantes en el área, las metas mínimas establecidas en los programas nacionales para este tipo de áreas y una adecuada correlación con las metas de ingreso. Los programas de educación, salud, vivienda y de asistencia a la comunidad - cuya importancia relativa en el proyecto dependerá de las condiciones del área y los objetivos establecidos al mismo - incorporan las actividades destinadas a alcanzar las metas programadas.

Los recursos a utilizar serán el resultado de considerar los requerimientos de cada programa, previo ajuste de metas en función de las restricciones totales y sectoriales que se hubieran establecido en los términos de referencia bajo los cuales se prepara el proyecto. Como norma de carácter general cabe suponer que se consideran cuatro fuentes principales: recursos presupuestarios normales y los equipos e instalaciones que cada entidad que participa en la ejecución puede afectar al proyecto; aportes presupuestarios extraordinarios que se destinen específicamente a financiar la ejecución del proyecto; recursos externos para las actividades que son objeto de este tipo de financiamiento; aportes de los propios beneficiarios, el que habitualmente es reducido en las primeras fases de evolución de cada unidad de producción.

En la programación de la forma como se ejecutará el proyecto deberán hacerse dos tipos de consideraciones, por un lado quién ejecuta cada uno de los programas sectoriales, por otro cuál es el tipo de organización que se adoptará para dar unidad y coherencia a la acción programada. Las soluciones que en cada caso se adoptan dependerán en gran medida de las condiciones existentes en cada país, aun cuando se prevé que, dada la magnitud que se supone tendrán estos proyectos, será corriente que se asigne la ejecución de los programas sectoriales a las instituciones que tienen tal responsabilidad al nivel nacional y se establezca algún tipo de organización para ejecutar el proyecto que asegure un mínimo de unidad de dirección.

/Tanto al

Tanto al considerarse los cambios que han de introducirse en el área como al definir quién, de qué manera y en qué oportunidad debe realizar cada una de las actividades programadas, se debe tener presente que el proyecto debe cumplir objetivos desde el punto de vista de la unidad de producción y la familia rural por un lado y de la economía y planes nacionales por otro.

Desde el punto de vista de las unidades de producción, ya se ha indicado que el proyecto se dirige a un número grande de destinatarios, cuyas características individuales es imposible de considerar en forma aislada y cuyo comportamiento, por más que se zonifique el área y se clasifiquen las fincas por estratos más o menos homogéneos, sólo puede considerarse uniforme dentro de un nivel relativamente grande de generalidad. La imposibilidad de considerar proyectos aislados para cada unidad de decisión e inversión, lleva a analizar este aspecto en las fincas-tipo representativas.

Otro hecho relevante que se deriva de esta misma situación, es que el proyecto no tiene como destinatario inmediato a una unidad de producción, aun cuando su objetivo sea modificar el nivel y tipo de actividad de las que existen o se creen en el área. Los destinatarios inmediatos de las acciones programadas son las entidades encargadas de realizar las inversiones y prestar los servicios destinados a promover y orientar los cambios que se desean introducir en las fincas. En consecuencia, durante la preparación del proyecto se debe prestar especial atención a la capacidad que tienen esos organismos ejecutores que actúan como intermediarios de los cambios programados y a cómo deben adecuarse para realizar las actividades que han de tener a su cargo. Estos organismos ejecutores son así los responsables, junto con la dirección del proyecto, de llevar las acciones a la práctica y asumir en consecuencia el papel que tienen las empresas en un proyecto de inversión tradicional.

El otro aspecto importante a considerar es que el proyecto actúa como instrumento para poner en ejecución políticas, objetivos y metas nacionales. Se actúa, por tanto, en el contexto de objetivos dados y los recursos que demande su ejecución deben ser compatibles con las disponibilidades nacionales tanto financieras como de recursos humanos, aspecto este último que puede requerir una expresa consideración de cada programa nacional. Esto conduce a la necesidad de considerar estos aspectos desde los enfoques complementarios,
/por un lado,

por un lado, apreciar si los recursos financieros que deberían asignarse al área son razonables desde el punto de vista de los recursos que el país puede afectar a este tipo de proyectos, el tipo de problema a resolver en el área y la prioridad acordada a la misma; por otro, analizar si la capacidad operativa que cada entidad ejecutora debe afectar al área, es compatible con sus posibilidades teniendo presente los otros programas nacionales que deberá atender.

Los plazos y etapas de ejecución del proyecto dependen, pues, no sólo de los plazos de maduración de las diferentes actividades, la secuencia en que debe establecerse entre las mismas, y los objetivos y metas que se han establecido para el proyecto, sino también de un juicio objetivo sobre las posibilidades de evolución del productor para adaptarse a las nuevas condiciones que se espera crear, de la capacidad operativa de los entes ejecutores, y del equilibrio que debe lograrse entre los recursos afectables al proyecto y los que puede disponer para el país en su conjunto cada una de las entidades que participan en su ejecución. La localización de actividades, por su parte, implicará normalmente, la consideración de problemas de ordenamiento espacial, incluyendo la ubicación de centros de servicios que sirvan de apoyo a la actividad rural.

3.3 El proyecto como plan operativo

Por su propia definición, un proyecto DIABA pone en marcha, u ordena y acelera, un proceso de desarrollo económico y social en un área escogida, como manifestación local de planes y políticas nacionales que adapta a la realidad local. Para ello actúa sobre los factores más importantes que inciden en el desarrollo del área en cuestión a través de un conjunto de acciones coordinadas en el tiempo y en el espacio. Estas actividades se organizan conforme a programas sectoriales de carácter operativo, esto es, pasan a constituirse en programas de trabajo para los entes responsables de su ejecución. La actuación en el área de estas entidades es regida en consecuencia por los programas del proyecto y es, además, coordinada y apoyada por una dirección que da unidad operativa al conjunto de actividades a desarrollar en el área del proyecto. Es esta característica de constituir una unidad de acción ejecutiva, la que le da característica de proyecto.

/El plan

El plan de desarrollo que orientará la transformación del área y servirá para definir esos programas, puede ocurrir que ya esté diseñado - normalmente como parte de un plan para una región de planificación - cuando se inicia la preparación del proyecto, pero lo más frecuente es que deba realizarse como parte de esta tarea; en todo caso, cuando el plan existe, se deberá desagregar y extender el análisis en detalle del mismo para poder plantearlo en términos operativos. En este plan se deberá prestar especial atención a los cambios en la cuantía de actividad - a corto y largo plazo - que servirán de base a los cambios económicos y sociales programados y, además, a la definición de las actividades que deben realizarse para iniciar el proceso de transformación previsto.

Estas últimas actividades son las que se incluyen en los programas ejecutivos y constituyen el proyecto propiamente dicho como etapa de puesta en marcha del plan de desarrollo del área.

El plan de desarrollo del área cubre, en consecuencia, plazos mayores que los que se incorporan a esta primera etapa, planteados en términos ejecutivos; es probable que incluya, además, zonas que aun cuando se encuentran en el área del proyecto, se les asigna menor prioridad inicial y cuya incorporación a la acción directa sólo se prevé en etapas posteriores.

En un proyecto DIABA existirán, por consiguiente, tres tipos de metas distintas: i) las metas que se refieren a los objetivos del plan - niveles de ingreso, ocupación, etc. - tanto dentro del área como de las familias incorporadas a los programas del proyecto. Estas metas están condicionadas por las acciones a llevar a cabo y suponen una presunción del comportamiento de las unidades de producción y la población del área; ii) las metas de producción, que constituyen una solución del problema que permite asegurar que las metas anteriores son factibles de cumplir, pero tienen únicamente un carácter instrumental para programar la acción y orientar su ejecución y no constituyen un objetivo en sí mismas salvo en casos particulares; y iii) las metas que se establecen en cada programa - kilómetros de caminos, familias atendidas, etc. - y que son las únicas que tienen carácter ejecutivo.

a) El plan de desarrollo del área

Uno de los elementos más importantes que debe incluir este plan es la definición de los cambios en la actividad productiva que se considera factible introducir y los medios que para ello se van a utilizar. Esto no significa,

/sin embargo,

sin embargo, que las consideraciones económicas sean las únicas a realizar. Como ya se indicó, se considera el área como un complejo físico-socio-económico y su transformación involucra actuar también en relación a las otras dimensiones del proceso: social, espacial y administrativo-financiera.

En relación a los aspectos sociales, ello involucra una consideración expresa de las necesidades de la población y el tipo de acción a realizar para mejorar sus niveles de vida y de participación social; en lo que hace a la dimensión espacial del plan, se debe prever la localización de las actividades principales, la programación de una estructura urbana rural equilibrada con centros de servicios adecuadamente equipados y distribuidos, la construcción de una red vial que permita vincular las zonas de producción y la población rural con los centros de servicios y con los mercados externos al área; los aspectos financieros y administrativos contemplan la organización para ejecutar el proyecto, el balance financiero y la canalización de recursos.

La importancia que se asigne a cada uno de estos aspectos y por consiguiente al grado de detalle con que se los trata, dependerá de los objetivos dados al proyecto, las políticas y metas nacionales que son de aplicación para el área, el diagnóstico realizado en la misma y la estrategia adoptada en cuanto a la secuencia con que van a alcanzarse los diferentes objetivos y metas parciales, o estrategia del plan de desarrollo, y en cuanto a la forma e intensidad que se utilizará cada instrumento, o táctica de ejecución del proyecto.

Es conveniente tener presente, sin embargo, que algunas de esas opciones están implícitamente resueltas en las propias características que se establecen para los proyectos DIABA. Así, al vincular los aspectos económicos y sociales, se parte del principio que si bien los objetivos sociales constituyen el fin último de todas las acciones del proyecto, su concreción está condicionada por metas económicas capaces de darle respaldo y generar los excedentes necesarios para financiarlos, lo que conduce a dar la más alta prioridad a la modificación de los niveles de ingreso. La aceptación de nuevas técnicas de producción, por otra parte, sólo es posible si existe una seguridad razonable de que la mayor producción podrá venderse en condiciones ventajosas, lo que por un lado hace necesario dar gran importancia a los programas de comercialización y viabilidad rural y, por otro, a la necesidad de contar con un plan de producción /que pueda

que pueda orientar adecuadamente las actividades del productor, asegurando, entre otras cosas la compatibilidad de la producción programada y la capacidad de los mercados.

De igual modo, el proyecto DIABA lleva implícita una estrategia operativa al proponer que se actúe en forma integrada sobre el complejo de factores que condicionan el comportamiento del productor y no sobre aspectos aislados, dando prioridad a los programas de viabilidad, extensión, crédito y comercialización.

Desde otro punto de vista, el proyecto actúa como parte de un proceso que es iniciado por la acción deliberada del Estado, pero que debe conducir a una participación creciente de la comunidad en la responsabilidad de promover y administrar su propio desarrollo. Como ésta es necesariamente limitada en la etapa de preparación del proyecto, la ejecución de cada programa debe facilitarla y alentarla, lo que involucra introducir en los mismos la suficiente dosis de flexibilidad como para realizar las adaptaciones que surjan de expectativas y aspiraciones no suficientemente contempladas durante su preparación.

b) Los programas indicativos

Son programas de tipo indicativo aquellos cuya ejecución depende de centros de decisión distintos a la o las entidades que asumen la responsabilidad de ejecutar el proyecto. En nuestro caso está constituido por el programa de producción agropecuaria - y forestal cuando corresponda - que depende de las decisiones que adopten los propios productores y el programa industrial que, incluso, depende de la creación de la empresa que ha de realizar la inversión.

Es conveniente hacer notar, sin embargo, que dentro de las características que tienen los proyectos DIABA, la formulación de un programa de producción agropecuario adecuado a las posibilidades del área - recursos naturales, mercados, unidades de producción - y capaz de satisfacer las metas de ingreso y ocupación que hubieren establecido, constituye un elemento de primordial importancia, ya que una buena parte de las actividades que se incluyen en los programas ejecutivos - infraestructura y servicios de la producción - son programadas en función de los cambios en el tipo y nivel de actividad que se programan en cada zona. Esto hace que al definirse el programa de producción agropecuario de hecho se esté definiendo en gran medida la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos y los costos del proyecto.

/El programa

El programa de producción debe expresar los cambios previstos en el uso del suelo, tanto para el área como para la unidad de producción, y los cambios en los rendimientos de los productos de mayor significación. Debe acompañarse, además, con los elementos de juicio que permitan analizar si esos cambios son consistentes, verificar si las acciones previstas en los programas ejecutivos son suficientes, y orientar los programas de trabajo de los organismos que tienen a su cargo la ejecución de los programas de crédito, extensión, comercialización e investigación. Estos antecedentes son, por lo general, incorporados en perfiles por productos y perfiles de evolución para fincas-tipo. En muchos casos se incluyen, además, subprogramas para algunos productos o actividades importantes destinados a dar unidad de tratamiento a los distintos aspectos que hacen a su promoción dentro del área.

En lo que hace a las actividades industriales, se procura identificar las oportunidades de inversión de mayor interés, en particular aquellas que están vinculadas al procesamiento de materias primas agropecuarias cuya producción está condicionada por la existencia de una planta industrial, por ejemplo procesamiento de leche, de frutas y hortalizas, etc. En este programa no se establecen metas ni de inversión ni de producción, se identifican y justifican oportunidades, se considera su repercusión en el área, se estiman los costos y programan los estudios más detallados que pudieran requerirse antes de decidir su promoción.

c) Los programas ejecutivos

Como ya se indicó, el proyecto tiene como destinatario inmediato a los entes que han de realizar las inversiones y prestar los servicios que han de promover y orientar los cambios programados de las unidades de producción y la familia rural. Los programas ejecutivos del proyecto contienen, en consecuencia, el conjunto de actividades que cada ente ejecutor debe realizar en cada sector para alcanzar los objetivos y metas propuestos. O sea, comprenden las actividades vinculadas a los servicios de apoyo a la producción, al equipamiento del territorio, a los servicios que deben prestarse a las personas y la comunidad y, cuando corresponda, a la colonización y/o reforma agraria.

Los servicios de la producción incluyen los programas de extensión o asistencia técnica, crédito, comercialización, provisión de insumos técnicos /y servicios

y servicios de máquinas, e investigación agropecuaria. Estos servicios, basados en el programa de producción, contribuyen a crear las economías externas necesarias para los tipos de unidades de producción contempladas en el proyecto, a fin de que éstas tengan acceso a los servicios técnicos que son prerequisite ineludible de una empresa agraria eficiente. Esto, a su vez, permitirá que se modernice la vida rural dentro de estructuras de tenencia y uso de la tierra acordes con los objetivos nacionales.

Los programas de equipamiento del territorio o programas de infraestructura, incluyen los de vialidad, riego y drenaje, vivienda y equipamiento urbano requeridos para movilizar la producción y las gentes, valorizar los recursos naturales y adaptar los núcleos urbanos a las funciones que deben prestar en el medio rural.

Los programas vinculados a los servicios del hombre y de la comunidad comprenden los programas de educación y capacitación, salud y saneamiento ambiental, fomento cooperativo - en general vinculado al programa de comercialización - y asistencia a la comunidad. Conducen a alcanzar los niveles de bienestar planteados como objetivo y a ayudar a las personas y a la comunidad a aumentar su grado de participación económica, social y política.

Estos programas sectoriales se desarrollan para la consideración de los aspectos operativos, o sea hasta desagregar las actividades que se asignarán a los distintos entes ejecutores y establecer la modalidad operativa para la ejecución y coordinación de tales actividades. Se consideran además, la adecuación que debe realizarse en la capacidad operativa de los entes ejecutores, los aspectos institucionales y administrativos vinculados a la ejecución del programa, las inversiones y gastos de operación, los recursos financieros y humanos requeridos y las fuentes donde se prevén obtener.

Cada programa sectorial y en particular los de infraestructura, incluyen un conjunto de inversiones - caminos, obras de riego, escuelas, etc. - cada una de las cuales constituye para los respectivos entes ejecutivos un proyecto específico de inversión o proyecto ejecutivo. Por extensión, incluimos en este concepto la instalación, consolidación o

/desarrollo de

desarrollo de asentamientos, colonias o núcleos urbanos en que se planifica y ejecutan un conjunto de actividades bajo la responsabilidad de una entidad.

La mayor parte de estas inversiones se justifican en los proyectos DIABA como parte de un programa más que por sus efectos directos, por lo que su análisis individual se limita por lo general a los aspectos técnicos. Estos, por su parte, se consideran hasta el nivel que permita apreciar costos, definir localización y características principales y establecer especificaciones y criterios para el diseño de ingeniería. Así, en el caso del programa de vialidad, normalmente se avanza hasta definir un trazado tentativo de la red vial secundaria del área y densidades para los caminos locales, establecer especificaciones de diseño y estimar costos unitarios para obras tipo. Tanto el trazado de la red secundaria como la densidad de caminos locales, se define en función del tipo de actividad económica que caracteriza cada zona y su vinculación con los centros de servicios y mercados; los estudios en detalle y diseños de ingeniería que se necesitan para realizar la inversión se realizan luego como parte de la ejecución del programa. De una manera más o menos similar se procede en el caso de obras menores de riego y drenaje y en la programación de las inversiones vinculadas al equipamiento de los servicios, aun cuando en este último caso la localización estará en gran medida orientada por el plan físico y debe concurrir a transformar algunos núcleos urbanos en centros de servicios rurales.

Un caso distinto es el que se presenta cuando se consideran obras de riego o drenaje importantes, caminos principales, etc. Aquí la decisión se adoptará normalmente en base al proyecto específico de inversión. Si la información disponible es insuficiente para llegar por lo menos al anteproyecto, lo que será frecuente, el análisis se limitaría a considerar la posible contribución de tales obras al desarrollo del área, apreciar el orden de magnitud de los costos y plazos de ejecución - estudios y obras - y programar los estudios que se requiera para llegar a una conclusión definitiva sobre su factibilidad y conveniencia.

3.4 La preparación del Proyecto como método de trabajo en condiciones de disponibilidad restringida de información

La programación de proyectos de las características definidas para los DIABA requiere de un conjunto de antecedentes cuya obtención puede demandar estudios con costos y tiempos de ejecución no despreciables. En esto es difícil caer en exageraciones. La experiencia acumulada en los esfuerzos de desarrollo agropecuario, ha mostrado con demasiada frecuencia, que proyectos de indudable valor aparente han tenido que pasar por un lento y costoso proceso de aceptación por sus destinatarios, y se registran por este último motivo lamentables ejemplos de proyectos que han fracasado a pesar de su clara viabilidad técnica. No parecen ajenos a estos hechos el escaso conocimiento que muchas veces se ha tenido en relación a los factores locales (económicos, sociales, culturales y naturales), la subestimación de la importancia de estos factores, o a veces cierta ligereza en la aplicación de las técnicas, prácticas y actividades que se recomiendan con una base empírica insuficiente.

Si se considera que en general no se cuenta con muchos de esos antecedentes al establecer las metas de los planes, se plantea una evidente contradicción entre el objetivo básico que se ha asignado a este tipo de proyectos - facilitar una rápida puesta en marcha de una decisión importante - y los requerimientos de información para cumplir con tal objetivo. La forma como el proyecto DIABA se adecúa a la resolución de esta contradicción constituye una de sus principales características.

Si bien resulta sumamente difícil tipificar situaciones tan disímiles como las que se presentan en los diferentes países de América Latina, y dentro de ellos para cada región, zona o proyecto en particular, la experiencia indica que normalmente puede contarse con una base mínima de información, si bien parcial y con frecuencia dispersa y sin sistematizar, proporcionada por las tareas de planificación, los estudios preliminares que condujeron a la definición de su prioridad, la experiencia acumulada en otros proyectos, el conocimiento de técnicos y productores, etc.

La experiencia indica también que si bien estos antecedentes no proporcionan la información requerida para programar todas las actividades con detalles suficiente como para decidir su ejecución, la misma es por lo general adecuada para identificar los principales problemas del área, definir

el tipo de acción que debe desarrollarse en las mismas como parte de un programa de evolución a mediano o largo plazo, y programar un conjunto de actividades capaces de poner en marcha ese proceso de transformación si se posterga la iniciación de aquellas otras que demandan niveles de información superiores a los disponibles. Esto permite que, apoyándose principalmente en el conocimiento existente y los estudios e investigaciones complementarias que pueden realizarse durante la preparación del proyecto, se pueda llegar a diseñarse un plan de operaciones que incluya, en el marco de objetivos bien definidos, las acciones que cuentan con base informativa suficiente y los estudios requeridos para justificar nuevas decisiones o facilitar la ejecución de aquéllas. Entre estos estudios se incluyen investigaciones detalladas de los recursos naturales, catastros y censos, investigaciones agropecuarias sobre adaptabilidad de nuevos productos y variedades y sobre mejora tecnológica de la producción, estudios de factibilidad de inversiones importantes y diseños de ingeniería, etc. También puede incluirse el desarrollo de experiencias piloto que permitan verificar la consistencia y viabilidad de aquellas actividades que parecen más condicionadas por factores económicos, sociales, culturales o naturales estrictamente locales.

Este enfoque es además coherente con los propios requerimientos de la acción a realizar. No se trata aquí de programar la ejecución de una obra cuyos detalles deben necesariamente estar completos antes de iniciar su ejecución, lo que se procura es transformar un complejo socio-físico-económico que requiere incorporar un conjunto siempre grande de unidades de producción y familias con capacidad de decisión propia, cuyas pautas de comportamiento no son aptas para cambios bruscos y cuya participación en las decisiones del proyecto ha sido escasa. La misma acción a desarrollar en el proyecto para inducir los cambios programados al nivel de las unidades de producción requiere, además, un esfuerzo de organización y adaptación del personal técnico a las necesidades del proyecto, que no pueden despreciarse.

El proyecto se pone, en consecuencia, en marcha con un plan mínimo basado en la información disponible y se prevé su ampliación e intensificación a medida que se vayan concluyendo los estudios y adoptándose las decisiones pertinentes. Lógicamente tanto el diseño del plan de desarrollo del área y de los programas ejecutivos, al igual que la selección de los proyectos de

/inversión, se

inversión, se verán condicionados por el tipo y calidad de la información disponible, por lo que se deberán ir ajustando las conclusiones iniciales en la medida que se completen los estudios e investigaciones programadas, y preverse dentro del propio proyecto los mecanismos necesarios para realizar los estudios de preinversión y vincularlos con las decisiones que periódicamente deberán adoptarse.

Como el proyecto está poniendo en ejecución, a su vez, una decisión previa, es fácil ver que el proceso que conduce de la identificación de la idea a completar los estudios que son requeridos para ejecutar cada una de las actividades incluidas en el proyecto, involucra tres etapas de estudios y programación entre cada una de las cuales media una decisión de política.

La primera etapa está constituida por las actividades y estudios que han conducido a identificar el proyecto, esto es, delimitar el área y problemas que se intenta resolver, justificar la prioridad del área y definir los objetivos, características y alcances de la acción a realizar. Concluye con la decisión de preparar el proyecto, definición de los términos de referencia y asignación de recursos y responsabilidades para realizar esa tarea.

A partir de este punto se inicia la etapa que aquí se denomina de preparación del proyecto. En ella y, como ya se dijo, se utilizan principalmente los antecedentes disponibles u obtenibles en el corto plazo. Se procede a identificar las alternativas más adecuadas para resolver los problemas existentes, definir las actividades y organizar la ejecución de las mismas. Tanto el plan de desarrollo para el área que incorpora el proyecto como el plan de actividades que forma el proyecto propiamente dicho, deben ser luego evaluados por los organismos competentes responsables de adoptar o recomendar decisiones sobre asignación de recursos.

Una vez adoptada la decisión de iniciar la ejecución del proyecto y realizados los ajustes que hubieran resultado en el plan de operaciones del proyecto como consecuencia de la evaluación, se realizan como parte de la ejecución del proyecto los estudios en detalle y diseños de ingeniería que se requieran para realizar cada actividad programada y los estudios necesarios para futuras decisiones. La ejecución del proyecto incorpora, en consecuencia, un programa de preinversión que apoya su propia ejecución y la programación de etapas posteriores.

