

EL PLANIFICADOR AGRÍCOLA: Su Trabajo, Entrenamiento y Enfoques¹

Por J. A. MOLLET²

El Trabajo de un Planificador Agrícola

¿Qué es lo que hace un planificador agrícola? La contestación a esa pregunta puede variar mucho de un país a otro dependiendo de la importancia relativa de la agricultura, la disponibilidad de planificadores, el tipo de planificación utilizado, datos disponibles y el nivel de la planificación. No hay una descripción precisa de su trabajo que sea lo suficientemente apropiado para identificarlo. Un enfoque mejor puede ser definir lo que es la planificación agrícola. Quizás así pueda entenderse que la planificación agrícola usa una variedad de disciplinas y puede aprovechar efectivamente una diversidad de talentos. Sin embargo, dentro de esta diversidad está presente un elemento común que es el corazón mismo del proceso de planificar —la capacidad para comprender y dilucidar claramente las consecuencias principales de hacer una selección: de seleccionar un proyecto en vez de otro, de favorecer esta región en lugar de aquella otra, de hacer algo ahora en vez de más tarde.

¹ Las ideas expresadas en este trabajo son las del autor y no necesariamente coinciden con las de la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas, (FAO).

Esta conferencia fue ofrecida en la sede del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico el día 15 de marzo de 1968. Traducción del inglés por el Prof. Marco Antonio Tió.

² Jefe de la Sección de Desarrollo del Entrenamiento, en la División de Análisis Económico, (FAO), Roma.

Cualquier reseña de lo que es la planificación agrícola debiera quizás comenzar por explicar en primer lugar el porqué la consideramos necesaria. Algunas de las contestaciones a esta pregunta son comunes a los países desarrollados y a aquellos en proceso de desarrollarse; otras no lo son. Los propósitos fundamentales de la planificación agrícola son ajustar la producción más a tono con la demanda, mejorar la estructura agrícola y la productividad. Un objetivo en los países desarrollados es también aminsonar las disparidades de ingresos entre la agricultura y el resto de la economía. La planificación agrícola en los países en vías de desarrollo procura primeramente aumentar la producción tan rápidamente como sea posible, aumentar las exportaciones agrícolas y economizar divisas por medio de la sustitución de las importaciones por producción doméstica. Para estos países es muy importante asegurarse de que la agricultura sea el sector predominante en el desarrollo económico ya que los otros sectores son usualmente muy pequeños para asumir esa posición. Estos diversos objetivos no son, desde luego, procurados en su propio significado sino como medios para aumentar el ingreso nacional, mejorar la situación alimenticia per cápita así como el ingreso agrícola per cápita. Los cambios estructurales, principalmente en la reforma agraria, mercadeo y otras instituciones rurales, generalmente se desean también de por sí o como medios para obtener otros objetivos.

La acción gubernamental para obtener estos diversos objetivos está ahora generalmente coordinada en un Plan Agrícola establecido dentro de la armazón de un Plan Nacional de Desarrollo a mediano o largo plazo. Una gran parte de la planificación agrícola de hecho se lleva a cabo usualmente por el Ministerio de Agricultura y sus departamentos de servicios como cuestión de rutina dentro de su presupuesto anual regular. El valor de poner todos esos programas rutinarios dentro de un 'plan' se origina en gran parte en el sentido de dirección y propósito que un plan bien delineado debiera tener, junto con la disciplina que le impone a los planificadores para producir un documento integrado y consistente, capaz de ser implementado. La adopción de la planificación por un país en desarrollo no cambia, desde luego, las grandes dificultades que tiene que encarar en las etapas iniciales del desarrollo económico; pero una buena planificación puede facilitar el enfrentarse más efectivamente con esas dificultades. Esta por lo menos es la esperanza de los muchos países que actualmente se encuentran empeñados en una amplia variedad de planeamientos.

Las políticas y acciones que los gobiernos combinan en un plan o programa para mejorar el ritmo del desarrollo agrícola tienen que ser adaptadas a un número de problemas peculiares a la agricultura. *La mayoría de estos problemas especiales, que hacen el desarrollo en este sector parti-*

cularmente difícil, provienen de tres causas: la naturaleza biológica de la producción agrícola; las instituciones relativamente estáticas y las tradiciones que prevalecen en la industria agrícola; y la naturaleza tradicionalmente en pequeña escala de la producción agrícola comparada con la producción industrial —un problema complicado por la transición de una agricultura de tipo de subsistencia a una de tipo comercial. Una comprensión de estos problemas especiales del desarrollo agrícola es básico al proceso de planificar este sector.

La naturaleza biológica de la producción agrícola significa que no puede haber mucho control, ni siquiera estimados confiables, sobre el nivel de la producción que fluctúa ampliamente de año en año con los cambios meteorológicos, la incidencia de plagas y enfermedades, etc., y a que usualmente es de índole estacional. Es difícil ajustar rápidamente la oferta con la demanda, especialmente para cosechas arbóreas y para otros productos que requieren un largo período de gestación. Las fluctuaciones de la oferta, estacionalmente y de año en año, crean serios problemas de almacenamiento, financiamiento y mercadeo. Esto unido a la relativamente baja elasticidad de los precios que la demanda ofrece para la mayoría de los productos agrícolas contribuye grandemente a las amplias oscilaciones características de los precios de los productos agrícolas tanto en el mercado doméstico como en el mundial.

Las costumbres e instituciones tradicionales incluyen formas de tenencia de tierra que no proveen al agricultor la suficiente seguridad de la propiedad como para estimularlo a mejorar su tierra, dejándole muy pocos incentivos para aumentar la producción. Es necesario mencionar específicamente aquí a los medianeros que operan bajo un sistema que requiere ir a medias en una cosecha entre el terrateniente y el medianero. Esta condición desalienta a un medianero con iniciativa a invertir en semillas mejoradas y fertilizantes, etc., para que el propietario o el terrateniente obtenga la mitad de la cosecha sin ningún riesgo ni costo.

La extensión de la empresa agrícola es pequeña aún en los países más adelantados económicamente de América del Norte, Europa Occidental y Oceanía, donde la granja típica es una empresa familiar o una que emplea muy pocos trabajadores alquilados. La pequeña extensión de las fincas y el problema relacionado de una estructura agrícola fragmentada es aún más frecuente en los países más pobres, especialmente en Asia, aún cuando allí la propiedad está a menudo concentrada en pocas manos relativamente. Esta dispersión de la producción entre una multitud de pequeñas empresas añade grandes dificultades a la planificación agrícola y al desarrollo. Uno de los principales problemas relacionados con la fragmentación en pequeñas fincas es la inherente renuencia de esos pequeños agriculto-

res a correr riesgos, particularmente si éstos envuelven dinero; una función de la planificación agrícola sería la de reducir los factores de riesgos y proveer al pequeño agricultor los medios para modernizar su empresa y usar métodos de producción más efectivos. Existe una falla paralela en las otras empresas relacionadas con la agricultura, tanto en las que proveen "insumos" a la agricultura como en aquellas que procesan los productos agrícolas. La pequeña escala de estas empresas proporciona una gran cantidad de oportunidades para una prestación de mejores y más efectivos servicios a la agricultura.

Un plan eficiente debe diseñarse para trabajar dentro de las limitaciones producidas por estas dificultades y debe contener medidas para superarlas. Las dificultades son más agudas y sus soluciones más difíciles donde la densidad de la población agrícola es alta en relación con la tierra disponible, por ejemplo, en la mayoría de los países del sureste de Asia y en muchas de las islas del Caribe. Ello se debe a que en esas regiones no tan sólo las fincas son las más pequeñas y a menudo muy altamente fragmentadas sino porque también las áreas donde usualmente el peso de las instituciones y costumbres tradicionales gravitan con mayor fuerza. Aunque la presión poblacional puede muy bien ser uno de los principales estimulantes del progreso agrícola, y no viceversa, hay límites más allá de los cuales la población ya se hace crítica. El progresivo aumento absoluto de la población en Asia muy bien podría conducir a una fragmentación también progresiva.

A pesar de esas dificultades especiales, los países en proceso de desarrollo que tienen problemas urgentes de alimentación tienen que buscar los medios más rápidos para aumentar su producción de alimentos y para modernizar sus métodos de explotación agrícola. Las agencias gubernamentales encuentran que necesitan jugar un papel más importante en proveer los siguientes servicios a la agricultura: educación, investigación, entrenamiento y extensión; seguridad en los precios y otros incentivos; créditos; suministro de abonos y otros insumos; transportación y facilidades de mercadeo; mejoras de la infraestructura; y estadísticas básicas. Las experiencias en los países en proceso de desarrollo han demostrado que usualmente no se pueden lograr aumentos rápidos en la producción a menos que las agencias gubernamentales provean a los agricultores un ambiente favorable para operar. Las agencias gubernamentales pueden y deben jugar un papel primario en abrirles paso a la modernización agrícola, reconociendo, antes que nada, que los agricultores son los que hacen las decisiones relacionadas con los cambios en la producción. La investigación debería proveer contestaciones convincentes a las dos preguntas siguientes: 1) ¿Trabjará la nueva tecnología en el área o región? y 2) ¿Será

económicamente beneficioso para los agricultores cambiar hacia las nuevas técnicas de explotación agrícola?

La planificación agrícola de esta manera se ocupa con gran interés de cómo proveer el conocimiento, incentivos y medios que hagan a los agricultores modernizar sus operaciones.

El tipo de organización para la planificación agrícola naturalmente depende de las tradiciones, de la organización gubernamental y de otras circunstancias especiales inherentes al país en cuestión. Pero normalmente hay que hacer provisión para acción en cuatro niveles, no importa cuán simple o elaborada sea la forma de planificar, a saber:

1. Determinación de políticas amplias, tales como los principales objetivos del plan, el nivel global de inversión, el balance entre los diferentes sectores de la economía, etc.

2. Los aspectos más técnicos de la planificación incluyendo: el análisis, comparación y coordinación de los proyectos y programas para el desarrollo propuesto, revisión de las tendencias y perspectivas en el mercado mundial para aquellos productos de importancia para el país, formulación de metas de producción, medidas de incentivos, etc.

3. Implementación de los proyectos y programas individuales que componen el plan una vez se haya finalizado de preparar el mismo.

4. Evaluación.

Una de las lecciones más significativas que se ha obtenido de la investigación y el desarrollo en marcha en el sur y sureste de Asia es que la introducción de variedades con alto rendimiento, tales como la IR8 (el "Arroz Milagroso"), rotaciones intensivas y riego, requieren una agricultura de más alto nivel y capacidad para poder asimilar las nuevas técnicas (aún en relación a cosas tan simples, aparentemente, como la introducción del trigo mexicano), y además un servicio técnico para los agricultores más numerosos y correspondientemente mejor calificado. Se necesitan también mayores fuentes de crédito. Los planificadores tienen de este modo que encarar un nuevo problema para dar con el balance entre el capital y los gastos recurrentes bajo estas nuevas condiciones.

No existe una secuencia única de pasos a darse para la preparación e implementación de un plan de desarrollo agrícola, ni tampoco debería esperarse dadas las diversas condiciones políticas, sociales y agrícolas prevalecientes en las distintas partes del mundo, Pero algunos si no todos, de los siguientes asuntos debieran recibir la atención de los planificadores agrícolas, no importa el país donde se encuentren trabajando:

1. Definición de los objetivos para el sector agrícola.

2. Revisión de la participación de la agricultura en la inversión nacional, la población, el ingreso nacional, y el comercio exterior.

3. Inventario de la situación agrícola y alimenticia presente y los problemas que se encuentren en el desarrollo.

4. Evaluación de perspectivas a largo plazo para el desarrollo agrícola.

5. Proyecciones de las demandas por alimentos (para uso doméstico), así como de materia prima de origen agrícola y productos de exportación,

6. Selección de políticas, programas y proyectos; conformando un programa consistente de gastos públicos para cada año de duración de plan (infraestructura, insumos materiales, conocimientos técnicos, mejoras institucionales, incentivos económicos), así como el personal requerido, especialmente trabajadores de campo e investigadores altamente entrenados.

7. Implementación y evaluación.

No importa cuál sea el patrón del plan no puede considerarse completo hasta que los proyectos de desarrollo agrícola, las medidas y las políticas o procedimientos se hayan integrado en un programa para el sector agrícola que sea consistente consigo mismo y con el plan de desarrollo económico nacional como un todo. Un punto resaltante que es bueno enfatizar aquí es la gran importancia que tienen las consultas íntimas y la coordinación a todos los niveles y etapas de la planificación si ésta ha de ser coherente y efectiva.

Las necesidades más básicas en cualquier organización para planificación son: definir claramente la tarea de cada cual, desarrollar hábitos de pensamiento y trabajo donde la consulta y la coordinación surgen naturalmente, y el uso de procedimientos simples.

Este breve esquema de los pasos necesarios para preparar e implementar un plan agrícola debiera habernos dado alguna idea de la clase de trabajo en que se enfrascan los planificadores agrícolas. Pero sería erróneo implicar que cada planificador toma parte en todos los aspectos y procesos de la planificación o que tiene que ser eficiente en todos los diferentes tipos de trabajo que requiere el proceso de planificar.

Hay quizás dos categorías principales de planificadores agrícolas y dentro de cada una de éstas existen otras diferencias. Una categoría de planificadores se ocupa principalmente en el establecimiento de la armazón abarcadora del plan agrícola dentro de la más amplia estructura del plan de desarrollo nacional a corto y largo plazo. Por el momento, muy pocos países han previsto adecuadamente para esto último aunque debiera considerarse una armazón esencial dentro de la cual establecer programas a plazos aún más cortos. Esta categoría de planificadores frecuentemente se encuentran trabajando en los secretariados centrales de planificación,

donde debieran hallarse en iguales términos con otros economistas, planificadores y expertos financieros del secretariado y en contacto íntimo con la oficina del Primer Ejecutivo, con la del Ministro de Finanzas y con otras fuentes de poder político y de decisión. Algunos de esta categoría manejarán la sección de planificación, donde ésta exista, en el Ministerio de Agricultura proveyendo comunicación con la maquinaria central de planificación.

La otra categoría de planificadores probablemente esté en el Ministerio de Agricultura y sus secciones de servicio de campo, en agencias y corporaciones de desarrollo, juntas de mercadeo, agencias para riegos, etc. Su trabajo cubre una amplia variedad de asuntos pero con un objetivo común-formular, evaluar e implementar proyectos. Todo este trabajo probablemente está conectado íntimamente con el de los Fitogeneticistas, los Científicos de Suelos, Ingenieros de Riego, Asesores o Administradores Rurales y otros técnicos agrícolas. La planificación, por tanto, no se debería identificar tanto con los economistas solamente como se suele hacer a menudo.

Entrenamiento

El anterior recuento del tipo de trabajo que hacen los planificadores agrícolas nos da unas guías o ideas para determinar qué clase de entrenamiento, idealmente, ellos debieran tener. Sin embargo, hay que enfrentarse al hecho de que la mayoría de los planificadores agrícolas no escogieron conscientemente su profesión actual y se prepararon para ella. Más bien se metieron en ella o se adaptaron para llegar a ser planificadores después de entrenarse para administradores, economistas, agrónomos, ingenieros de riegos, etc. Cualquier entrenamiento que específicamente hayan recibido para planificar es muy probable que lo hayan obtenido de cursillos en servicio. No obstante, las experiencias en planificación en años recientes han indicado que el entrenamiento formal en este campo debiera incluir ciertas disciplinas. Como guía adicional, un grupo de versados planificadores agrícolas en la FAO fueron entrevistados para ver qué entrenamiento ellos recomendaban después de haber trabajado con colegas que tenían diferentes antecedentes profesionales, nacionalidades y entrenamientos. El grupo de planificadores de la FAO, entrevistados individualmente, abogaron por un patrón de entrenamiento más o menos similar. Como debía haberse esperado, este patrón recomendado coincide perfectamente con las calificaciones y actuaciones esperadas de un planificador agrícola según se sugiere en las descripciones de su trabajo enumeradas anteriormente.

En la escuela, las disciplinas básicas de Física, Química, Botánica y Biología se deberían tomar de modo que los principios fundamentales de la producción agrícola se puedan comprender desde el principio. Habilidad para escribir bien y en forma concisa, y para pensar bien y objetivamente, son cualidades deseables en un planificador en cualquier campo. Debiera tener así una sólida preparación en la gramática y la literatura de su propia lengua y también en lógica. Un planificador usa el "lenguaje de las prioridades", de modo que es esencial para él tener preparación en matemáticas que lo capacite para trazar gráficas y para entenderlas, calcular máximas y mínimas, y ser capaz de usar una regla de cálculo así como las tablas de los logaritmos. Su currículo escolar debiera incluir por lo menos un idioma extranjero, geografía, historia y actualidades del mundo o su equivalente.

En la Universidad o Colegio, el programa subgraduado, idealmente hablando, debiera ofrecer un grado en economía agrícola pero, dada la situación educacional existente en los países en desarrollo, es más probable que lo que se ofrezca sea un bachillerato en Agricultura. El programa subgraduado debiera incluir cursos en los principios de Economía, Estadísticas, Administración Rural y Contabilidad, así como asignaturas técnicas tales como Botánica Agrícola, Química Agrícola, Producción Animal, Producción de Cosechas y Agricultura Comparada. Es deseable tener también instrucción en Sociología Rural, y en Antropología, pero estas asignaturas 'opcionales' o electivas pueden dejarse para cursarlas en la escuela graduada. Alguna experiencia práctica en el campo es muy conveniente, ya sea antes, durante o inmediatamente después del programa subgraduado.

El entrenamiento post-graduado debiera poner más énfasis en la Economía cuando ya el estudiante haya recibido instrucción básica en Agricultura. Es posible, desde luego, tomar un grado académico en Economía y luego un diploma, un segundo bachillerato o un grado más alto en agricultura pero todos los expertos planificadores de la FAO abogaron por entrenamiento agrícola primero y luego entrenamiento en economía. Una persona con un título post-graduado en Agricultura que desee convertirse en un planificador agrícola tiene una selección relativamente amplia de asignaturas a su disposición. En la práctica la selección es limitada a los cursos disponibles en el campo de la Econometría (proyecciones de la demanda y la oferta), comercio exterior, fijación de políticas, planificación de la administración, formulación e implementación de proyectos o en cualquier otro aspecto de la planificación agrícola, el graduado necesita instrucción en la Teoría del Desarrollo Económico, Principios del Desarrollo Agrícola, Contabilidad Nacional, Estadísticas y Principios de Pla-

nificación Regional y Nacional. Las asignaturas electivas, dependiendo en los intereses y ambiciones del estudiante, incluyen; Economía Agrícola, Administración Pública, Mercadeo de Productos Agrícolas, Precios y Política, Matemáticas (incluyendo el manejo de tablas de insumos y consumo, programación lineal, teoría del juego); Historia del Desarrollo Agrícola, Comercio Internacional, Sociología Rural y Antropología.

Una parte integral del programa graduado, es la preparación de una tesis, la cual debería darle al planificador potencial una oportunidad para aguzar su pensamiento y presentar sus ideas y argumentos clara y concisamente. Los seminarios también son usualmente parte de un programa graduado. Se necesitan para dar la experiencia que se obtiene en el "toma y dame" y del debate, para desarrollar el arte de la conciliación y la necesidad de la transigencia.

Después del programa graduado nuestro planificador en ciernes es aún un novato falto de experiencia. Naturalmente, él solamente llegará a convertirse en un experto según vaya trabajando en alguna fase de la planificación. Pero su entrenamiento no ha terminado aún, este sería proceso continuo no solamente de aprender por experiencia propia sino también por contactos con sus contrapartes o colegas en otros países, en organizaciones Internacionales, o por cursillos de entrenamiento en servicio. El planificador debería evitar el enfoque parroquial.

La presente falta de facilidades adecuadas para entrenamiento en los países en desarrollo ha movido a la FAO a entrar en este campo y proveer cursos en la planificación del desarrollo agrícola. La FAO también ayuda a los Institutos de Desarrollo de las Naciones Unidas en Africa y América Latina proveyéndoles conferenciantes en la materia. Cada curso de la FAO, que corrientemente se ofrecen dos veces al año, dura 20 semanas, tiene una matrícula de alrededor de 35 personas y se da en dos partes, trata con los "principios de la planificación del desarrollo y de la planificación del desarrollo agrícola", respectivamente. La segunda parte cubre la preparación de un plano agrícola, la identificación, formulación, evaluación e implementación de proyectos y estudio de casos particulares.

Como el entrenamiento que ofrece la FAO en planificación agrícola es accesible a relativamente pocas personas, esta organización tiene en preparación dos manuales; uno en planificación agrícola nacional y el otro en evaluación de proyectos agrícolas. Con estos y otros medios que incluyen la introducción gradual de cursos en las técnicas de la planificación agrícola en Universidades, Colegios e Institutos, conducentes tal vez al otorgamiento de un diploma, el planificador agrícola profesional puede continuar su educación.

Perspectivas:

El planificador agrícola ya tiene las herramientas y equipo para hacer su trabajo. Ha sido entrenado para usarlos. Con la experiencia y cursos de repaso podemos esperar que se convierta en un diestro y hábil practicante del arte de la planificación. Pero las herramientas y el conocimiento juntos no son suficientes. El equipo del planificador no está completo si su entrenamiento no le ha ampliado su visión y le ha dado una cierta perspectiva que debiera ser mantenida a través de toda su vida y su trabajo. Esta perspectiva o actitud se relaciona con la forma en la cual se enfoquen los problemas de selección en el sector agrícola. La primera tarea de un planificador, especialmente en los más altos niveles de decisión, es la de elucidar para los políticos, los economistas, los consejeros financieros y los técnicos, las consecuencias de las diferentes selecciones en términos de lo social, lo político, lo económico y lo financiero. Para efectuar esta tarea efectivamente su visión no debe estar limitada por estrechos conceptos de "fundamentalismos" en agricultura, sino que debe estar capacitado para reconocer la interdependencia de los diferentes sectores de la economía y de la economía nacional dentro del panorama internacional. Esta cualidad es necesaria no solamente en los niveles superiores de la planificación sino que también en la planificación regional y la local y en la selección de proyectos. Un planificador agrícola debería tener la sabiduría y el valor necesario para respaldar, por ejemplo, una reducción de la inversión presupuestaria pública en riego aún cuando desde el punto de vista técnico el proyecto de riego esté perfecto. Quizás existan otros medios mejores de aumentar los ingresos per cápita y de mejorar el abasto de alimentos.

El planificador agrícola también debería tener ciertas cualidades personales similares a las que se sugieren al principio de esta conferencia cuando intentamos describir su trabajo. Debe ser capaz de llevarse bien con los demás, en todos los niveles, desde los Ministros del Estado hasta los extensionistas, investigadores, comerciantes y agricultores. Esto significa que debería ser no tan sólo sociable sino que también debe ser capaz de hablar y entender los diferentes lenguajes en lo técnico y lo social que se usan tanto arriba como abajo, en las diferentes escalas de lo social y lo oficial porque una de las varias tareas de los planificadores agrícolas es interpretar lo que hablan los técnicos y los no técnicos así como lo que dicen los políticos y los científicos. La necesidad por esta habilidad particular en comunicarse es de las más importantes en la agricultura debido a sus características únicas mencionadas brevemente al comienzo de este trabajo. La compulsión puede lograr un cambio en lo agrícola pero la persuasión es más efectiva, a menos que los planificadores comprendan lo que

los agricultores pueden o no pueden hacer dentro de una serie de circunstancias dadas o alteradas, sus esfuerzos probablemente estarán divorciados de la realidad. Los diálogos entre ambos deben ser continuos y comprensibles.

Finalmente, el planificador debe de ser flexible en sus enfoques de los problemas, de mente clara, tolerante y esencialmente capaz de trabajar en equipo. Pero siendo un ser humano no debemos esperar de él o ella, porque las mujeres también pueden tomar parte en este tipo de trabajo, que sean dechados de virtud. Ciertamente necesitan virtudes para triunfar sobre impulsos y tentaciones, pero no una total inmunidad de ellos. Porque tal inmunidad es por su propia naturaleza, una ausencia de vida y vitalidad. No queremos planificadores que no tengan deseos y temores, y escasamente algunas ideas.

