

Los Problemas de Realización de un Plan de Desarrollo Económico-Social

Por S. HERWEIJER, Director del Servicio Gubernativo para el Uso de Tierras y Aguas, del Ministerio de Agricultura, Pesquerías y Alimentación. Utrecht, Holanda. Versión del inglés por Oscar Uribe Villegas.

Los planes de desarrollo territorial en los Países Bajos corresponden a dos categorías: *a)* el desarrollo de las nuevas áreas agrícolas de los lagos interiores, el Zuyder Zee y el Mar del Norte, y *b)* la reforma total de las áreas agrícolas atrasadas.

Trabajos de obtención de tierras. Estos trabajos se han realizado durante siglos. El área cubierta por los mismos está determinada en medida considerable por el nivel alcanzado por la ingeniería. En siglos anteriores se ganaron pequeñas áreas; a fines del último siglo y principios de éste, se hizo frente al problema de ganar áreas que superaban las 20 000 hectáreas. Actualmente, áreas de 40 000 a 50 000 hectáreas se drenan, han sido provistas de caminos, de agua corriente, de haciendas, aldeas y poblados; estas nuevas zonas constituyen, por lo tanto, unidades geográficas, económicas y sociológicas. Antiguamente, la única finalidad perseguida consistía en obtener tierras de cultivo. Los trabajos eran realizados por los individuos, en forma privada, y eran los propios individuos quienes soportaban las cargas correspondientes. El gobierno no era responsable ni administrativa ni financieramente de ello. Las aldeas y los centros residenciales que se establecían aparecían en forma más o menos espontánea con el establecimiento de agricultores y miem-

bro de las clases medias. Ordinariamente, tal período constructivo carente de organización tuvo que enfrentar un cierto número de problemas carentes de solución inmediata en el campo económico y en el administrativo. Con mucha frecuencia, la primera generación se arruinó parcialmente, tanto en lo económico como en lo social y en lo moral. La comunidad llegó a formarse solamente en y gracias a la segunda generación.

Estos trabajos extensos de reclamación de tierras se ejecutan actualmente por el Estado, al través de cuatro servicios: 1) La Oficina de Trabajos del Zuyder Zee (encargada de tareas de planificación macro-física civil y técnica, y de trabajos relacionados con la macroplaneación de poblados y zonas campesinas); 2) La Autoridad de Desarrollo y Colonización de los Polders del Zuyder Zee (trabajos agrícolas de planeación microfísica y trabajos en el terreno de la microplaneación de poblados y zonas campesinas); 3) El Servicio de Tierras Públicas (establecimiento y concesiones de tierras), y 4) El Servicio de Asuntos Civiles (administración temporal).

Los servicios mencionados con los numerales 1 y 2 caen bajo la responsabilidad del Ministerio de Transporte y Obras Públicas; el servicio mencionado en 3, bajo el Ministerio de Finanzas, y el mencionado en 4 bajo el Ministerio de Asuntos Domésticos. El Director del servicio mencionado en 1 es un ingeniero civil; el Director de los servicios mencionados en 2, 3, 4 —una misma persona— es un graduado en agricultura y estos tres últimos servicios tienen una estructura que los coordina. Los cuatro servicios trabajan íntimamente unidos y virtualmente constituyen un servicio con cuatro secciones de administración descentralizada.

Los trabajos de mejoramiento y desarrollo territorial. Estos trabajos son mucho más recientes que los anteriores. En siglos anteriores se realizaron muchas mejoras parciales, como la construcción de caminos y el mejoramiento del control acuático, pero un mejoramiento total, redondeado, de las estructuras rurales agrícolas atrasadas es algo de fecha bastante reciente. En los Países Bajos, este tipo de trabajo ha surgido de la consolidación territorial, o sea de la consolidación de propiedades agrícolas fragmentadas. En muchas áreas agrícolas, la propiedad y el uso de la tierra se encuentran muy fragmentados. Esto se debe a la herencia, a la falta de provisiones legales para la venta, etc. Como resultado de esto y muchas veces también al través de causas de naturaleza técnica y sociológica, muchas áreas de los Países Bajos deben

considerarse atrasadas en cuanto a su desarrollo. El desarrollo demográfico es tal que es deseable ayuda del exterior para encontrar o mantener el debido curso de acción. La fragmentación de las propiedades agrícolas ha tratado de resolverse mediante la consolidación territorial. Bajo la Legislación relativa a la Consolidación Territorial de 1920, se ha encontrado que la estructura técnica y económica de una vieja área agrícola está determinada usualmente por varios factores que se combinan. La tarea del Servicio Gubernativo para el Uso de Tierras y Aguas en los Países Bajos consiste en acelerar el desarrollo de las áreas atrasadas, por supuesto, cooperando estrecha y constantemente con muchos otros cuerpos, con autoridades provinciales y municipales y con organizaciones privadas. Este servicio forma parte del Ministerio de Agricultura, Pesquerías y Alimentación.

Trataremos ahora de un cierto número de problemas concernientes a la ejecución de los planes de desarrollo agrícola.

1. *Determinación de un Orden de Prioridades sobre bases nacionales, regionales y financieras.* A pesar de que en los Países Bajos se han hecho intentos serios (*inter alia* bajo la guía del Profr. Tinbergen) parece que aún no es posible determinar sobre bases científicas un orden de prioridades para los varios tipos de inversión gubernativa. Los sectores posibles incluyen: construcción de caminos, construcción de puertos y canales, construcción de ferrocarriles, construcción de viviendas, reclamación regional de tierras, desarrollo territorial regional, telecomunicaciones, defensa contra inundaciones y trabajo de suministro de agua, limpieza de barrios bajos, minería, desarrollo industrial regional, educación, servicio de salubridad, orientación vocacional, escolaridad. En los últimos pocos años se ha realizado un número creciente de investigaciones en este campo; parecería deseable continuar este trabajo enérgicamente en los campos económico, técnico y social. Las dificultades son producidas principalmente por el hecho de que es casi imposible expresar la significación o importancia económica, social y mental en cifras, de las llamadas inversiones infraestructurales. Esto es aún más difícil en relación con el capital social. Para el futuro, la manera obvia consistirá en analizar como categorías separadas: *a*) la tasa de costo-beneficio; *b*) la relación inversión-rendimiento; *c*) el efecto laboral; *d*) el efecto importación-exportación; *e*) el efecto económico secundario, y *f*) el efecto humano, social y político.

El resultado consistirá en una combinación de cálculos y descripciones. La elección se encuentra y se encontrará fuertemente afectada por

la estructura demográfica, económica, social y política del país. Virtualmente vendrá a depender del peso o de la ponderación otorgados a cada uno de los factores antes mencionados. Uno de esos factores puede resultar decisivo. El aumento de población en los Países Bajos en 100 000 personas por año (en 1947, 10 m., en 1957, 11 m.) da una prioridad decisiva a la construcción de viviendas.

Las diferencias muy considerables de prosperidad entre las áreas agrícolas existentes en los Países Bajos, compele al gobierno a realizar un programa activo de desarrollo territorial regional. El Servicio Gubernativo para el Uso de la Tierra y del Agua ha dividido a los Países Bajos en 750 distritos. Para cada uno de los distritos se ha realizado una investigación con respecto a un cierto número de factores técnicos, económicos y sociales. Ulteriormente, se ha buscado determinar cuáles son las medidas requeridas en cada distrito en particular con el objeto de acelerar el desarrollo económico. Un informe de los resultados obtenidos sirve de base al Servicio para tratar de determinar los grados de urgencia regional. El Comité de Decisión Política respecto del Uso de Tierra y Agua, en el que están representados cinco ministerios (Finanzas, Asuntos Sociales, Obras Públicas, Planeación de Poblados y Zonas Campesinas y Asuntos Domésticos), y las seis organizaciones de hacendados y trabajadores agrícolas toman las decisiones finales.

La investigaciones casi se han completado totalmente, y los resultados del mencionado mensuramiento así como las decisiones tomadas, estaban por publicarse en el momento de redactarse este trabajo.

Desarrollo seguido en el delineamiento de un Plan para una Región. (Primera etapa.) El trazo de la primera etapa de un plan de desarrollo para un área agrícola de aproximadamente 10 000 hectáreas requiere de un trabajo en equipo de entre 3 y 5 años. Esto es lo que se conoce como el "ante-proyecto" o el borrador del plan.

En un país en el que se sigue una cierta política económica, la prosperidad de los distritos agrícolas está determinada por la forma en que el suelo, el trabajo y el capital entran en cooperación. Esta cooperación depende, entre otras cosas, de las siguientes condiciones: 1) condiciones prevalentes de producción; 2) condiciones de producción en la propiedad individual, y 3) condiciones sociales y mentales.

Condiciones de producción que prevalecen en general. Se trata de condicionantes de la producción que difícilmente pueden ser mejoradas

—en caso de poder llegar a serlo— por el agricultor en forma individual, y que sólo pueden ser modificadas ventajosamente mediante una acción concertada. Unos cuantos ejemplos de tales condiciones son: el tamaño de la hacienda; el empleo; la conservación del agua, en gran escala; la redistribución y apertura en sentido amplio; las cualidades del suelo; el control de la renta y el precio del suelo; los servicios de utilidad pública (agua, electricidad, teléfonos).

Las condiciones de producción en la propiedad individual. Estas son condiciones que pueden modificarse en su totalidad por los agricultores y los negociantes mismos. Unos cuantos ejemplos de dichas condiciones son: el plan de producción; la conservación del agua en pequeña escala; el mejoramiento de los suelos en pequeña escala; la construcción de haciendas y la creación de hortalizas; los implementos; el financiamiento.

Las condiciones sociales y mentales. Estas pueden definirse como las condiciones que tienen una influencia directa en las formas de vida y en las actitudes frente a la vida de agricultores y horticultores, de sus esposas y de sus familias. Unos cuantos ejemplos de ello son: el carácter, la habilidad o capacidad, el espíritu progresista y la mentalidad comercial; la influencia de los consejos y de la educación recibidos; la influencia de las organizaciones agrícolas y sociales; la influencia de la religión y de la vida espiritual; la influencia de la tradición por lo que se refiere al derecho de heredad y de distribuir la propiedad; la influencia del ambiente residencial y del hogar mismo.

Todas las condiciones arriba mencionadas, en su conjunto, determinan la estructura y la prosperidad del campo. Los varios grupos en que se han clasificado estas condiciones tienen influencia entre sí y las condiciones mencionadas en cada grupo se interrelacionan en forma semejante.

Puede delinearse un plan de desarrollo con base en un análisis crítico de los factores arriba mencionados. Varios expertos deberán cooperar en él, interviniendo cada uno de ellos para cada una de las secciones en particular. Es recomendable contar con varios mensuramientos de cada uno de los factores, que hayan sido realizados por institutos especializados en la investigación, así como por oficinas de ingenieros. Pueden contarse entre tales mensuramientos, los sociográficos, los económicos, los edafológicos, los referentes a caminos y recursos hidráulicos y, en especial, un mensuramiento de tipo sociológico. Durante

este período de investigación requieren mucha atención dos aspectos: 1º) el que una investigación extensa en la que se incluye sistemáticamente a la población promueve, en gran medida, la preparación de la misma que ha de beneficiarse de las nuevas posibilidades con el transcurso del tiempo; 2º) que la población debe incluirse en la investigación con el objeto de prevenir su resistencia a los proyectos mismos. En este sentido, son indispensables las pruebas realizadas con la población o con conjuntos representativos de la misma. *De este modo, el plan llega a ser el plan de la población misma, algo que ella llega a sentir como suyo, algo que llega a hacer suyo.*

La decisión relativa a si el plan ha de realizarse o no. (Segunda etapa.) En los Países Bajos, esta decisión tiene dos caras, o sea: *a)* la que corresponde al gobierno, y *b)* la que corresponde a la región.

El delineado del plan, con una estimación de costos y beneficios y una propuesta acerca del reparto o distribución de costos entre el gobierno y la región se discute por parte del Comité Central para el Empleo de la Tierra y el Agua. Este comité sopesa los puntos de controversia en el terreno de la planeación física.

Cuando el Comité aprueba el plan, éste se explica en la región. En varias reuniones a las que se invita por carta a propietarios y arrendatarios, el plan se explica y se les entrega para que lo examinen. Después de algunos meses, se vota. Si la mayoría de los propietarios o los propietarios de más del 50% del área aprueban el plan, el mismo puede llevarse adelante.

Esta última etapa de la decisión es típica para los Países Bajos. Cada país tiene su propia solución. La decisión debe de ser determinada por la ley no escrita y por las condiciones políticas y económicas (proporción de propiedades territoriales grandes y pequeñas). En cualquier caso, la inclusión de la localidad es esencial.

Inclusión de detalles en el Plan. (Tercera Etapa.) En esta etapa se trabajan propiamente los planes. Con este fin, se establece un comité ejecutivo, compuesto por personas de la región. Técnicos, agricultores y economistas, en caso de estar presentes, trazan planes alternativos para porciones separadas del problema total, con objeto de: *a)* obtener un resultado económico y social óptimo; *b)* enseñar a los miembros del comité ejecutivo a considerar varias soluciones. Este método de trabajo promueve una actividad propia de parte de los interesados y ayuda a hacer una elección mejor.

La ejecución del plan. (Cuarta etapa.) En la ejecución del plan hay varios aspectos que reciben atención:

Planeación y Presupuesto. Para una buena ejecución, es preciso que se realice una planeación precisa y que se detalle el presupuesto correspondiente. La forma de ejecución depende de la posición económica del país (capacidad de intercambio exterior), la situación laboral y el número, tipo y calidad de los técnicos existentes. La ejecución puede o no ser mecanizada; puede desarrollarse con material extranjero, etc.

La continuidad en la ejecución es necesaria, porque:

- 1º La maquinaria técnica puede trabajar sin tropiezos, con lo cual se promueve el espíritu de equipo;
- 2º La población se molesta, con derecho, a causa de las interrupciones que se producen en la ejecución;
- 3º La ejecución interrumpida desorganiza la maquinaria productiva y produce serias pérdidas de interés en cuanto otros trabajos ya terminados usualmente no han alcanzado a ser remunerativos todavía.

La especificación y ejecución de planes técnicos. El Servicio Gubernativo de Uso de Tierras y Aguas usualmente encarga a una Oficina Ingenieril Consultiva del trabajo técnico y de la elaboración del presupuesto correspondiente a los planes separados detallados. El Servicio Gubernativo puede seguir siendo, en esta forma, pequeño, lo cual es algo deseable por razones de efectividad, de espíritu de cuerpo, etc. Además de esto, la elaboración de tales planes por empresas industriales privadas promueve una diversidad de las aproximaciones o enfoques de los problemas y, consecuentemente, un ahondamiento o profundización de la visión que se tenga de los mismos. Las obras son realizadas por contratistas (en un 60 a un 80 por ciento) y sobre la base de costos máximos por algunas compañías contratistas holandesas (en un 40 a un 20%). La interacción de estas dos formas de trabajo promueve grandemente la eficiencia.

Medidas en los terrenos económico, social, mental y espiritual. El manejo de las haciendas debe de adaptarse en un periodo de entre 5 y 10 años. En las áreas modernas de desarrollo territorial, las haciendas han cambiado drásticamente en tamaño y estructura en los Países Bajos. De ahí que se necesite desarrollar una labor consultiva o de asesora-

miento agrícola tanto económico como técnico para promover la adaptabilidad.

La educación también debe atender estos aspectos. En áreas que cuentan con muchas propiedades pequeñas, deben de prepararse conjuntamente un programa de industrialización y uno de creación de escuelas técnicas y de establecimiento de una orientación vocacional.

El mejoramiento de las condiciones de habitación y la construcción o localización dispersa de las viviendas requieren de un trabajo de asesoramiento concierne a la mentalidad de los agricultores y a las costumbres de los mismos.

Una interferencia revolucionaria mecanizada en la región puede herir también los sentimientos religiosos de la población, especialmente por lo que se refiere a ciertas formas de recreo y cuidado de la salud (como la natación) que se introduzcan en ella. En regiones en que se han producido múltiples rupturas de los diques y en las que prevalecen ciertas ideas de fatalidad unidas a sentimientos religiosos que se adaptan a ellas, se necesita ejercer una cuidadosa influencia si no se quiere que terminados los trabajos se les descuiden ulteriormente. Con este fin, es preciso que se conozcan los patrones socio-culturales de la región.

Sólo sobre estas bases puede trazarse y ejecutarse un plan. *Desgraciadamente la importancia de estas medidas previas referentes al campo mental y espiritual a menudo se pasan por alto o se subestiman; en los Países Bajos, la ejecución de tales trabajos se considera tan importante como la ejecución de las tareas técnicas y económicas del plan. En los Países Bajos, influir mentalmente en los agricultores y en sus familias no está a cargo del gobierno, sino que ejercer dicha influencia se deja en manos y se pone bajo la responsabilidad de las organizaciones agrícolas, sociales, religiosas y humanitarias.*

Debido a las causas antes mencionadas —a las que hay que añadir el tiempo requerido para la preparación— es posible que economistas y políticos tiendan a sobrestimar la rapidez con la que una política de obras públicas puede enfrentarse total o parcialmente a cualquier desarrollo del desempleo económico.

Conclusiones. La programación y la planeación son partes esenciales de la ejecución. Al principio, predominan los problemas técnicos, pero en forma creciente se atiende a los problemas económicos, a los de planeación de poblados y zonas campesinas, y a los aspectos sociológicos. El enfoque económico de los problemas que se relacionan tanto con el todo como con las partes, aún se encuentra insuficientemente

tratado sobre bases científicas. Existe, generalmente una discrepancia entre el número de técnicos y economistas responsables de la planeación de los trabajos, en cuanto el número de economistas (y de sociólogos) es muy pequeño. Las investigaciones económicas las realizan en elevada proporción los agricultores y no los economistas: el economista agrícola holandés necesita un mejor entrenamiento económico. La gran falta de economistas puros requiere de un entrenamiento de tipo económico para los técnicos agrícolas o para los agrónomos de la Universidad Agrícola de Wageningen en los próximos años.