



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

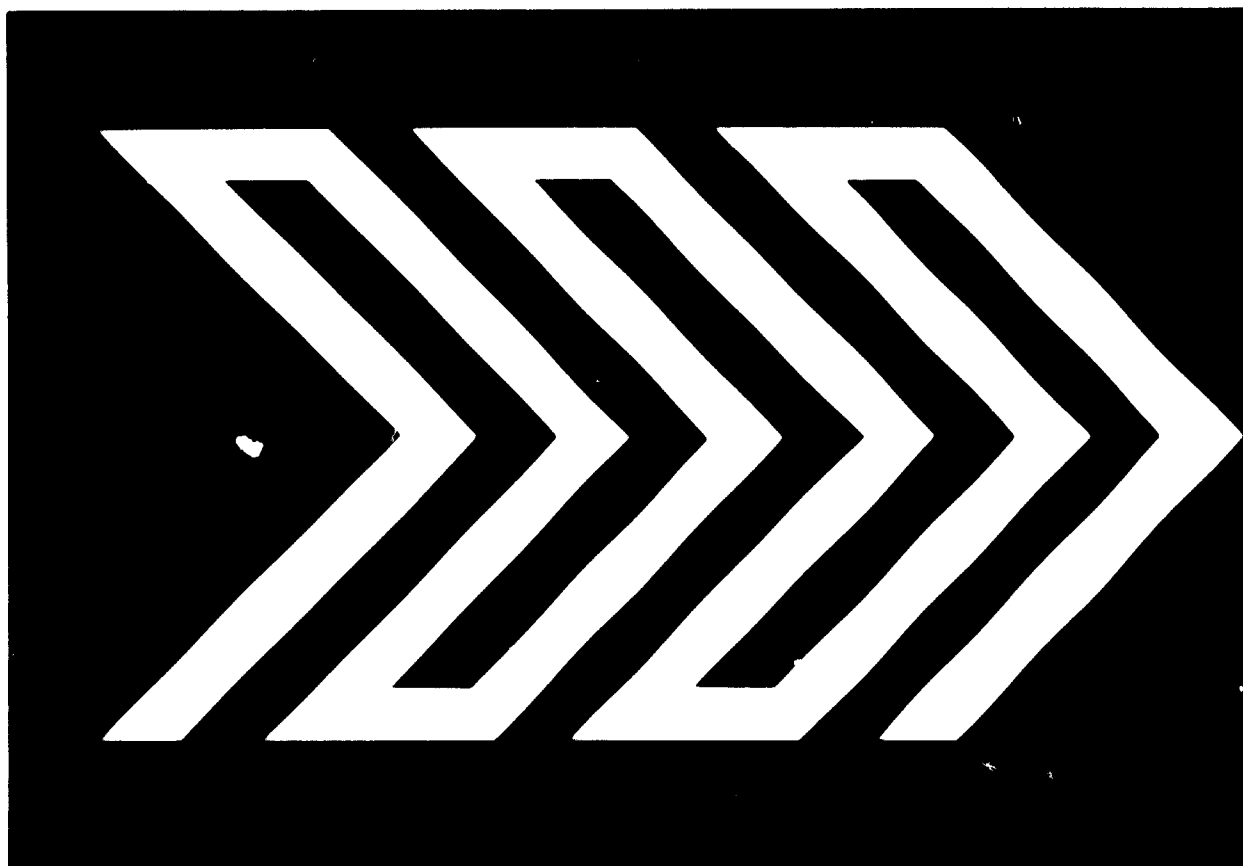
Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL

**INDUSTRIALIZACION
Y
DESARROLLO
RURAL**

08614-S



NACIONES UNIDAS

INDUSTRIALIZACION Y DESARROLLO RURAL

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL
Viena

**INDUSTRIALIZACION
Y
DESARROLLO RURAL**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1979

El material que aparece en esta publicación se podrá citar o reproducir con entera libertad, siempre que se mencione su origen y se nos remita un ejemplar de la publicación en que figure la cita o la reproducción.

Las fronteras que aparecen en los mapas no entrañan una aprobación o aceptación oficial de parte de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La mención de empresas en el presente documento no entraña juicio alguno sobre ellas ni sobre sus productos por parte de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

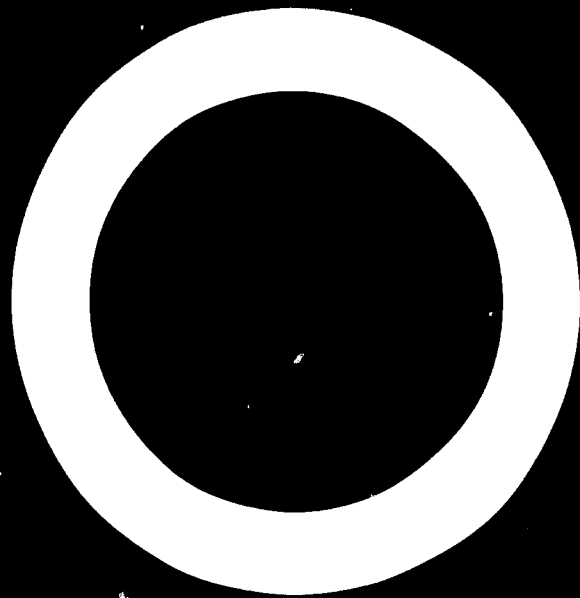
ID/215
ID/WG.257/23

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Num. de venta: S.78.II.B.10

Precio: \$ 5.00 (EE.UU.)

(o su equivalente en la moneda del país)



NOTAS EXPLICATIVAS

Salvo indicación en contrario, la palabra "dólares" o el símbolo (\$) se refieren a dólares de los Estados Unidos.

La palabra "tonelada" se refiere a la tonelada métrica, salvo indicación en contrario.

En los cuadros se han empleado los siguientes signos:

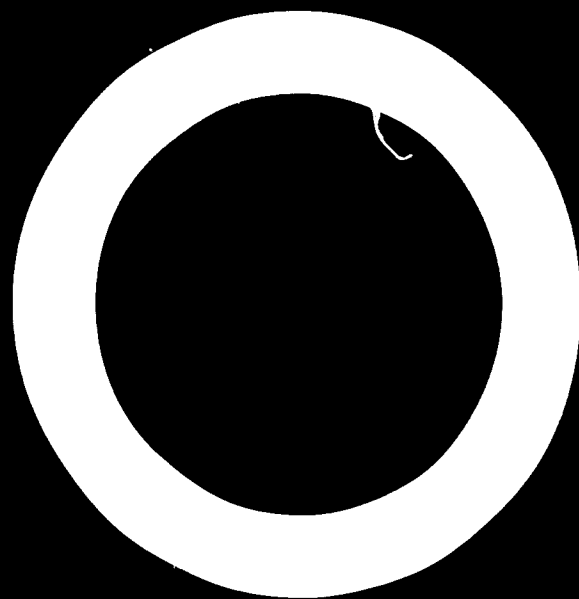
Los puntos (. . .) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

En la presente publicación se han utilizado las siguientes abreviaturas de organizaciones:

CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
FONAFE	Fondo Nacional de Fomento Ejidal
PIDER	Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (México)
NDC	Corporación Nacional de Desarrollo (República Unida de Tanzania)
RTC	Corporación regional de comercio (República Unida de Tanzania)
RCW	Taller de artesanía rural (República Unida de Tanzania)
SIDA	Organismo Sueco de Desarrollo Internacional
SIDO	Organización de Desarrollo de la Pequeña Industria (República Unida de Tanzania)
STC	Corporación Estatal de Comercio (República Unida de Tanzania)
UFI	Compañía de producción de aperos agrícolas de Ubungo (República Unida de Tanzania)



INDICE

INTRODUCCION	Página 1
--------------------	-------------

Primera parte

Informe del Grupo de Expertos sobre Industrialización en Relación con el Desarrollo Rural Integrado

I. Organización de la Reunión	5
II. Conclusiones	7
III. Propuestas para medidas complementarias y ulteriores	16

Segunda parte

Industrialización y desarrollo rural: Análisis de las cuestiones básicas

<i>Introducción</i>	21
I. Contribución de la industrialización al desarrollo rural	23
II. Opciones en materia de estrategia y de política	32
III. Contenido y organización de programas de industrialización rural	40

Tercera parte

Estudios de casos

I. Industrias del Pueblo de Jalisco: estudio de un caso de industrialización rural en México	55
II. Función de la industrialización del campo en el desarrollo rural integrado de Papua Nueva Guinea: problemas y estrategias	77
III. Promoción de las manufacturas de utensilios rurales en la República Unida de Tanzania	84

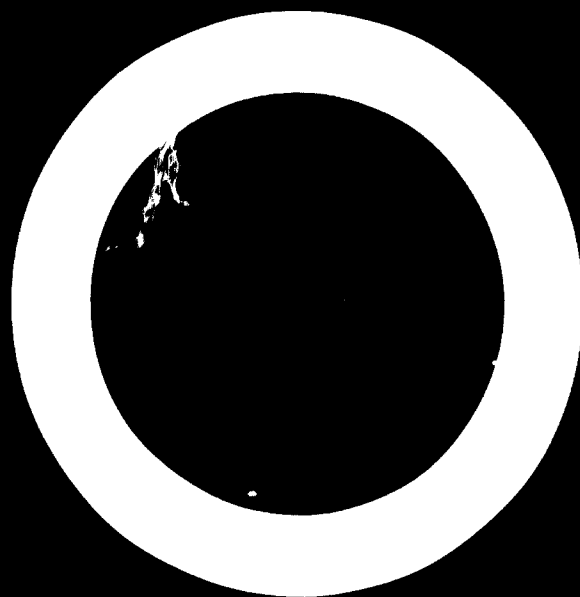
<i>Anexo</i> - Lista de documentos	114
--	-----

Introducción

El Grupo de Expertos sobre Industrialización en Relación con el Desarrollo Rural Integrado, convocado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), se reunió en Viena del 12 al 15 de diciembre de 1977. Su principal objetivo era examinar las experiencias pertinentes a ese respecto y formular pautas para las estrategias y los programas de industrialización en relación con el desarrollo rural integrado. También se pidió a los participantes que establecieran pautas para un programa de asistencia a los países en desarrollo en esta esfera, que llevarán a cabo la ONUDI y otras organizaciones internacionales interesadas. Esta reunión fue una actividad complementaria derivada directamente de la Segunda Conferencia General de la ONUDI; en efecto, en la Declaración y Plan de Acción de Lima, la Conferencia concedió prioridad a las industrias rurales que satisficieran necesidades básicas de la población y contribuyeran a la integración de los distintos sectores de la economía. Asimismo, representó una aportación de la ONUDI a los esfuerzos globales que realiza el sistema de las Naciones Unidas en esta esfera, bajo la dirección del Equipo de tarea interorganismos sobre desarrollo rural, del Comité Administrativo de Coordinación.

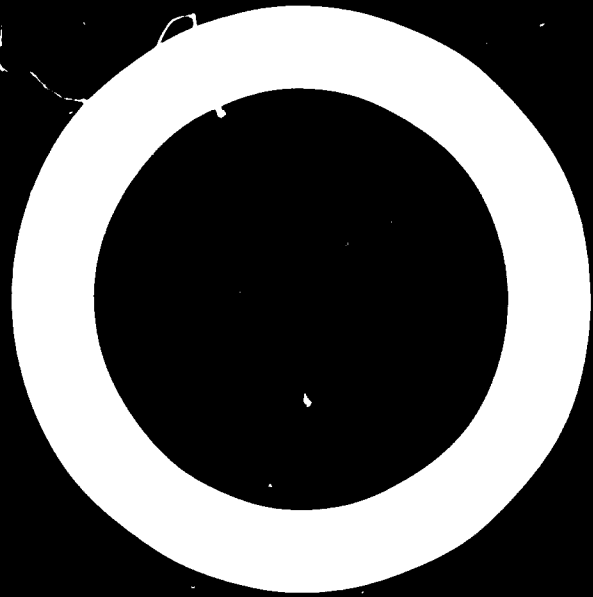
El Grupo de Expertos examinó en primer lugar los conceptos fundamentales de industrialización rural y desarrollo rural integrado a fin de determinar su importancia en el contexto de la lucha contra la pobreza como forma de atacar el problema del desarrollo económico y social de los países en desarrollo. Los expertos examinaron luego la contribución que representa la industrialización en un programa general de desarrollo rural integrado, en cuanto permite la utilización de materias primas y fuerza de trabajo locales, ofrece oportunidades de empleo, produce artículos para satisfacer necesidades básicas y establece vínculos con otros sectores de la economía. Una vez definida la contribución de la industria, los participantes examinaron la forma de organizar esa contribución en los niveles de decisión, tanto nacional como operacional, para conseguir la máxima eficacia. Como resultado, el Grupo de Expertos sugirió varias pautas para la proyección, la coordinación y la ejecución de programas de industrialización rural. El debate concluyó con propuestas para la acción ulterior de la ONUDI y otras organizaciones internacionales.

La primera parte de la presente publicación contiene las conclusiones del Grupo de Expertos y sus propuestas para las medidas que deben adoptarse ulteriormente. La segunda parte es un documento sobre cuestiones básicas, preparado para la reunión por un consultor de la ONUDI. La tercera parte comprende estudios monográficos sobre determinados países, presentados a la reunión. En el anexo figura la lista de los documentos presentados a la reunión.



PRIMERA PARTE

**Informe del Grupo de Expertos
sobre Industrialización en Relación con
el Desarrollo Rural Integrado**



I. Organización de la Reunión

A la reunión del Grupo de Expertos sobre Industrialización en Relación con el Desarrollo Rural Integrado asistieron 23 expertos procedentes de países desarrollados y en desarrollo, así como de organizaciones internacionales. Todos ellos lo hicieron a título personal y no como representantes de gobiernos, organizaciones o instituciones.

El Sr. Cyril Bright (Liberia) y el Sr. Prasanta K. Das (India) fueron elegidos, respectivamente, Presidente y Vicepresidente de la reunión. El Sr. Martin Hogg (Reino Unido) fue elegido Relator.

Pronunciaron discursos de apertura el Sr. Farlan Carré, Director (interino) del Centro Internacional de Estudios Industriales de la ONUDI; el Sr. Subrahmanjan Nanjundan, Jefe de la Sección de Estudios Regionales y de Países, de dicho Centro; y el Sr. Cyril Bright (Presidente). A continuación se resumen los puntos principales de esos discursos.

Se reconoce generalmente que la industrialización puede ser una fuerza dinámica capaz de iniciar un proceso de desarrollo autogenerado en los países en desarrollo. En efecto, varios de estos países han llegado a un grado considerable de industrialización, y en ellos hay ya una amplia gama de manufacturas de producción nacional. Sin embargo, aunque los esfuerzos por industrializarse de algunos países en desarrollo han conseguido resultados alentadores, grandes sectores de la población rural de esos países se han beneficiado poco o nada de los progresos alcanzados.

La estructura del crecimiento industrial de los países en desarrollo ha tendido a favorecer sólo a una pequeña parte de la población, y a menudo más a los habitantes de las zonas urbanas que a los de las zonas rurales. Como resultado, la gama de productos está orientada hacia las necesidades del consumo urbano y hay una distorsión en la distribución del ingreso y en las oportunidades de empleo. Así pues, es necesaria una nueva orientación de la naturaleza y la estructura del desarrollo industrial a fin de satisfacer las aspiraciones y las necesidades de la mayoría de la población de los países en desarrollo, y sobre todo de los sectores más pobres. Ello requiere una intensificación de los esfuerzos para desarrollar la industria en las zonas rurales en mayor escala que hasta ahora.

Cada vez se reconoce más que el desarrollo rural es un proceso multisectorial que debe abarcar con el tiempo todos los sectores de la actividad social y económica. Sin embargo, aunque se reconoce fácilmente que la industrialización puede aportar una contribución importante al desarrollo rural, de hecho hasta ahora se ha dado muy poca importancia en los planes de desarrollo de las zonas rurales de los países en desarrollo a los programas de industrialización.

El sistema de las Naciones Unidas, por medio del Equipo de tarea interorganismos sobre desarrollo rural, del CAC, del cual es miembro la ONUDI, se ha esforzado por prestar asistencia a los países en desarrollo en la promoción de programas de desarrollo rural integrado. Se estima que la industrialización debe ser un componente importante de dichos programas. Sin embargo, se reconoce que, para que la industrialización sea efectiva, debe haber una idea más clara de su contribución

específica, en lo que se refiere al aumento de la producción y la productividad, a la utilización de materias primas y fuerza de trabajo, a la creación de oportunidades de empleo, al aumento de los ingresos en las zonas rurales, a la producción de artículos que satisfacen necesidades básicas y al fortalecimiento de los vínculos con otros sectores de la economía. Además, son necesarias unas pautas claras sobre la forma de organizar esa contribución con la máxima eficacia a los niveles de decisión nacional y operacional, en relación concretamente con la planificación, la proyección, la coordinación y la ejecución de los programas de industrialización rural.

El Grupo de Expertos, primero de su tipo que se ha reunido para examinar los problemas de la industrialización en relación con un desarrollo rural integrado, se organizó para que diera pautas sobre las cuestiones mencionadas. Esas pautas debían destinarse no sólo a la ONUDI sino también a las autoridades nacionales y a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, a fin de lograr su contribución en la tarea de formular y ejecutar programas integrados efectivos con miras a acelerar el desarrollo de las zonas rurales.

II. Conclusiones

En los párrafos siguientes figuran las conclusiones adoptadas por el Grupo de Expertos en la última sesión, celebrada el 15 de diciembre de 1977.

Función de la industrialización en el desarrollo rural integrado

El grupo de Expertos convino en la necesidad de una industrialización rural en los países en desarrollo, tanto para fomentar la creación de más oportunidades de empleo y de generación de ingresos como para contribuir a satisfacer necesidades básicas de la población rural. Debido a la naturaleza de los problemas que plantea el desarrollo rural, el Grupo de Expertos aceptó el principio de que eran necesarios nuevos criterios y mecanismos para facilitar el desarrollo industrial de las zonas rurales. Habría que examinar de nuevo algunas de las técnicas de promoción industrial establecidas, y quizá adaptarlas para satisfacer las necesidades de la industrialización rural.

Los expertos convinieron en que la índole y la modalidad del desarrollo industrial debían estar más en consonancia con las aspiraciones, necesidades y capacidad de la mayoría de los habitantes de los países en desarrollo. Sin embargo, no podía darse una solución global única al problema del desarrollo de industrias en zonas rurales, habida cuenta de los diferentes contextos políticos, sociales, culturales y económicos. Si bien se opinó que era indispensable enfocar el desarrollo rural de una manera más directa donde la pobreza era endémica, las medidas y los instrumentos de la política destinada a fomentar la industrialización rural debían responder de modo específico a cada uno de los países. Al mismo tiempo, esos instrumentos y medidas debían ser suficientemente flexibles para ajustarse a la diversidad de las zonas rurales y de las comunidades de esos países.

Teniendo en cuenta la escala y la complejidad de la tarea del desarrollo de las zonas rurales, los expertos consideraron esencial que existiera un compromiso nacional y político firme y duradero en pro de la política de desarrollo rural antes de pasar a programas o proyectos concretos. Se consideró que el indicador más fiable de ese compromiso era una corriente de recursos (tanto en forma de financiación como de fuerza de trabajo), de volumen y calidad adecuados, para apoyar dicha política. Todo el proceso debía consistir en una movilización total de los recursos disponibles.

Como las actividades agrícolas predominan en las zonas rurales y proporcionan un medio de vida a la mayoría de la población, se aceptó la idea de que la agricultura constituiría a menudo el punto de partida del desarrollo rural; en este caso, la industrialización rural desempeñaría principalmente una función complementaria. Un primer paso hacia la industrialización rural sería reforzar las vinculaciones entre ambos sectores en los niveles de política, planificación, programas y proyectos. Sin embargo, a medida que avanzara el desarrollo agrícola, el sector industrial iría adquiriendo cada vez más importancia y debería tratarse por separado.

Se reconoció que, si bien el desarrollo rural era un concepto multisectorial, en el pasado los programas de desarrollo rural se habían centrado principalmente en el

sector agrícola y en la prestación de ciertos servicios sociales, como enseñanza y sanidad. En la mayoría de los casos, ello había dado como resultado una cierta mejora de la calidad de la vida. Sin embargo, en algunos países el ulterior desarrollo del sector agrícola ya se veía limitado por la falta de superficie cultivable adicional. Además, el objetivo de aumentar la producción y los ingresos de ese sector exigía un mayor rendimiento por unidad de superficie y una mayor productividad de la mano de obra. Así pues, la capacidad de la agricultura para absorber fuerza de trabajo parecía ser limitada en muchos países en desarrollo.

En estas circunstancias, el Grupo de Expertos consideró importante estudiar la posibilidad de promover una mayor variedad de actividades productivas en las zonas rurales, si se quería llevar el desarrollo a las zonas ya habitadas y no fomentar más migraciones masivas del campo a la ciudad, con los consiguientes problemas sociales. Al parecer, el grupo de actividades no agrícolas, que mayores oportunidades ofrecía para este esfuerzo multisectorial eran la manufactura (tanto tradicional como moderna), la reparación y el mantenimiento, la construcción y el sector terciario.

Si el desarrollo industrial rural se proseguía dentro del contexto indicado, en opinión del Grupo de Expertos se crearían considerables oportunidades de empleo productivo y un apreciable aumento de los ingresos rurales, y al mismo tiempo se ofrecerían mayores perspectivas de éxito puesto que la mayoría de esas actividades se apoyarían mutuamente. Además, la totalidad o la mayoría de tales actividades contribuiría también a impulsar el desarrollo y la mejora del sector agrícola.

El Grupo de Expertos convino en la idea de que la industrialización rural abarcaba tanto los intentos de sacar las industrias de las principales ciudades mediante la reubicación en zonas más agrarias de la capacidad establecida para atender a los mercados urbanos, como la actividad industrial basada en recursos agrícolas y en la satisfacción de las necesidades del campo.

Los expertos reconocieron que, para ser eficaz, la formulación de medidas y programas de industrialización rural debía llevar consigo una participación mucho mayor del pueblo. Lo que se pedía a los organismos de desarrollo y a los "agentes promotores del cambio"¹ era que liberasen y no limitasen la iniciativa, las energías, los conocimientos y las aptitudes de la población rural, a fin de ampliar sus horizontes y desarrollar los recursos de las zonas rurales. Al mismo tiempo, se reconoció que la limitada capacidad de absorción de insumos externos que tenían muchos grupos rurales y las dificultades que experimentaban para suministrar los insumos y multiplicadores locales necesarios para el desarrollo industrial exigirían una asistencia y unos enfoques especiales para permitirles participar de manera efectiva.

Los expertos tomaron nota de varios casos en los cuales unos programas sectoriales específicos habían contribuido con éxito a la industrialización rural, sobre todo si estaban integrados verticalmente y utilizaban materias primas, conocimientos y aptitudes locales, lo cual tendía a demostrar que la industrialización rural no sólo podría hacer una importante contribución sino también que, en determinadas circunstancias, podría muy bien servir para iniciar el desarrollo rural en un frente más amplio.

Se consideró necesario, en el plano horizontal, integrar los programas de desarrollo industrial rural con los programas de desarrollo rural nacional y, en el

¹ En la actividad industrial, los agentes promotores del cambio son muchos y muy variados, y todavía no se tiene de ellos una idea muy clara. Puede tratarse de instituciones o personas, ideas o técnicas, y pueden formar parte integrante de una situación industrial determinada, o ser ajenas a ella. Algunos son más fáciles de controlar que otros, y algunos pueden tener efectos negativos.

plano vertical, con los programas de desarrollo industrial nacional. En cuanto a la planificación, se consideró que las técnicas de planificación a nivel de la región y/o de la zona contribuirían a fomentar la integración ya que, con toda probabilidad, los programas de industrialización rural se organizarían tomando como base zonas geográficas o locales. A nivel de los proyectos, todos los medios efectivos de participación que se adoptaran tendrían resultados similares. La planificación física en relación con programas de desarrollo rural integrado podría desempeñar una función notable para asegurar el establecimiento de una infraestructura rural y para facilitar los programas de industrialización rural.

Los expertos convinieron en que el punto de partida de una organización rural en un país determinado debía ser el nivel general de conocimientos y la comprensión de la organización y la tecnología industrial en las zonas rurales del país. Ello requerirá una conciencia mucho más clara de los recursos y las aptitudes locales, así como de su contribución potencial, de lo que es común encontrar entre los organismos y los agentes promotores del cambio. En algunos países se ha venido insistiendo cada vez más en la autosuficiencia, incluso a nivel de las aldeas. Sin embargo, se consideró que la estrategia de autosuficiencia industrial a nivel de las aldeas tenía límites y que cierto grado de especialización era conveniente.

Los expertos estimaron que los principales beneficiarios de la industrialización rural debían ser los pobres del sector rural. Sin embargo, se sugirió que sólo una porción relativamente pequeña de ellos obtendría beneficios directos, gracias al aumento de los puestos de trabajo y de los ingresos; una mayor proporción recibiría beneficios indirectos. Cuando se tratara de desempeñar funciones decisivas, como la de los empresarios en proyectos industriales rurales concretos, podría muy bien ocurrir que los grupos beneficiarios de los programas de industrialización rural fueran distintos de los que suelen asociarse con los proyectos de desarrollo rural, es decir, los subempleados y los desempleados. No obstante, sería de particular importancia crear suficientes oportunidades para que todos cuantos tuvieran inclinaciones empresariales pudieran poner a prueba sus aptitudes, y continuar apoyando a los que tuvieran éxito.

Se reconoció que, debido a las diferencias locales en los factores disponibles, una estructura de desarrollo uniforme entre zonas rurales y urbanas, o entre distintas zonas rurales, podía no ser viable, aunque fuera posible una mayor distribución de la industria. En las economías en desarrollo las actividades industriales eran sensibles a tendencias "concentradorias" y a consideraciones infraestructurales. Las concentraciones de actividades industriales debían preverse y fomentarse en centros de crecimiento, como ciudades comerciales y centros administrativos que, a su vez, contribuirían al desarrollo de las zonas rurales circundantes. Por esta razón, el Grupo de Expertos convino en la necesidad de adoptar un concepto funcional del medio rural (incluyendo las poblaciones rurales) para fines de la industrialización rural.

Teniendo en cuenta que los programas de industrialización rural dentro del contexto del desarrollo rural eran bastante nuevos, los expertos consideraron muy necesario realizar investigaciones y experimentos sobre otros posibles enfoques, metodologías y conceptos. A este respecto, se consideraron particularmente pertinentes los estudios monográficos sobre experiencias industriales efectuadas con éxito y utilizadas como "punto de entrada"² para programas de desarrollo rural integrados.

² La idea más apropiada de los puntos de entrada es considerarlos como oportunidades de inversión en actividades productivas que, a su vez, contribuyen directamente al desarrollo y sirven como catalizadores para un ulterior desarrollo de sectores conexos.

Opciones en materia de estrategia y de política

Se observó que, en los países en desarrollo, el interés por el desarrollo rural estaba bastante difundido y que, en las democracias, los votantes rurales ejercían sobre el gobierno, para mejorar sus intereses, una presión suficientemente grande para provocar más medidas en favor de una mayor igualdad. Se consideró que, si los gobiernos nacionales tenían compromiso firme en favor del desarrollo rural, era inevitable su participación minuciosa en los procesos de ese desarrollo; quedaba por saber qué forma adoptaría esta participación. Cuanto mayor fuera la intervención burocrática, mayor sería también el riesgo de demoras, duplicación y disipación de esfuerzos a que podría dar lugar.

Los expertos convinieron en que no podía elaborarse una sola política para satisfacer las necesidades de todas las zonas rurales. Cada país debía proyectar y establecer su propia estrategia, de preferencia dejando abiertas suficientes oportunidades para ensayar nuevos enfoques, según los propios objetivos y los medios disponibles. Se consideró que el enfoque tradicional establecido debería modificarse cuando fuera necesario y complementarse mediante un proceso de desarrollo rural de origen popular. Es decir, se estimó que, dentro de las estrategias de industrialización rural, había cabida para ambos tipos de enfoque, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, y que esos enfoques debían ser complementarios.

Al proyectar estrategias de industrialización rural, debían tenerse en cuenta y superarse algunos de los conflictos y de las discontinuidades existentes dentro de las sociedades en desarrollo, tales como los existentes entre culturas urbanas y rurales y entre los grupos de "elitistas" y las masas populares. Las características esenciales de toda combinación de políticas de este tipo serán la flexibilidad y la adaptabilidad. A menudo, la actitud de la burocracia y de los grupos "elitistas" ha impedido que los encargados de las decisiones tengan una idea clara de la situación del sector agrario, dificultad agravada por escasa experiencia práctica directamente relacionada con los problemas del campo.

El Grupo de Expertos convino en que serían necesarios considerables esfuerzos para identificar y desentrañar las complejidades de las economías rurales, y en que debía prestarse suma atención a la idea que la población rural tenía de sus propias necesidades. Con frecuencia, los propios grupos destinatarios tenían una visión clara de la índole de las necesidades y limitaciones locales, aunque tal vez necesitaran asistencia para alcanzar sus objetivos.

Los expertos reconocieron que, en las estrategias de desarrollo rural, era necesario tener en cuenta la existencia entre los pobres del sector rural de varios subgrupos y distintas categorías que no sólo poseían conocimientos, recursos y aptitudes latentes, sino que también mantenían dentro de sus comunidades distintos tipos de relaciones de dependencia, que requerirían programas y diferentes enfoques. Se sugirió que en las políticas relativas a industrialización rural debía considerarse la necesidad no sólo de facilitar empleos de jornada completa sino también de jornada parcial y estacionales. Asimismo, se sugirió que como los resultados de las inversiones y de la capacitación suelen tardar bastante en producirse la atención debía centrarse sobre todo en las necesidades de los jóvenes que entran en el mercado de trabajo.

Los expertos opinaron que, en la proyección de los programas de industrialización rural, debían tenerse en cuenta los límites administrativos a fin de facilitar las relaciones con las estructuras oficiales locales existentes y el empleo de las estadísticas de desarrollo existentes. Los expertos opinaron también que, a menudo,

lo más apropiado sería que la ejecución de esos programas se llevara a cabo a un nivel superior al de distrito.

El Grupo de Expertos convino en que existían dos categorías distintas de industrias rurales, para las cuales se requerían estrategias algo diferentes dentro de una estrategia global de desarrollo industrial a nivel nacional. Esos dos componentes son:

a) El tipo de producción francamente "aldeana", estrechamente relacionada con los recursos y las iniciativas locales y que abastece mercados sumamente localizados; se trata, en la mayoría de los casos, de actividades de pequeñas empresas en las esferas de la artesanía, los servicios y las actividades "preindustriales".

b) Las formas de producción más organizadas y especializadas, realizadas a menudo por empresas más importantes con establecimientos del tipo fábrica, que abastecen a mercados más amplios y requieren tal vez unos recursos agregados que rebasan los límites de lo disponible en la comunidad local.

Es muy probable que en el primer tipo influyan las estrategias de abajo hacia arriba. Sin embargo, los expertos insistieron en que ambos componentes eran ingredientes necesarios de la industrialización rural y en que, por sí solas, las empresas más pequeñas y la artesanía rara vez bastarían para catalizar el desarrollo rural.

El grupo consideró que la política de alejar más el desarrollo y el crecimiento industriales de las grandes concentraciones de la industria existente en los principales centros metropolitanos podía ser un modo de iniciar el proceso de industrialización rural.

Los expertos acordaron que, dentro de los tipos de actividad industrial más simples, debía hacerse mayor hincapié en la libertad y la autonomía para encontrar respuestas apropiadas a problemas locales, que en planes o proyectos uniformes. Incluso en el caso de empresas más organizadas, debía procurarse que los expertos adoptaran una orientación práctica y se integraran con la población local a fin de que sus aptitudes y capacidades se utilizaran al máximo.

El Grupo de Expertos estimó que, en una estrategia industrial, debía intentarse muy pronto eliminar las limitaciones materiales de infraestructura con que tropiezan las empresas rurales y facilitar los insumos críticos y la capacitación. Como a menudo la disponibilidad de fondos era lo que determinaba la prioridad efectiva que debía concederse al desarrollo estructural, tanto material como institucional, debían dedicarse más recursos a ese fin.

Los expertos concluyeron que la elección de la tecnología de producción para empresas rurales no era sencilla ni incluso auténtica. Con demasiada frecuencia, en las zonas rurales no era posible ninguna de las dos soluciones, es decir, la tecnología de gran densidad de mano de obra o la tecnología apropiada. Los gobiernos podrían aumentar las posibilidades examinando las tecnologías existentes utilizadas en otros sectores de la economía y en otros países en desarrollo, y fomentando procesos de adaptación y difusión. Los expertos sugirieron que la capacidad real o potencial de un país para fabricar maquinaria y la capacidad de las empresas rurales para absorber tecnología nueva debían determinar el nivel de tecnología aplicable.

A menudo, la protección es una cuestión importante para la supervivencia de los oficios manuales tradicionales o de las industrias "de tipo artesano", que frecuentemente no pueden adaptarse a la competencia y a los cambios de la demanda. Algunos miembros del Grupo de Expertos se mostraron firmemente convencidos de que diversas limitaciones externas e internas habían detenido el

progreso de muchas industrias tradicionales a pesar de que, en potencia, éstas podían contribuir considerablemente al desarrollo rural, al menos a corto plazo. El Grupo expresó su preocupación ante la resistencia que oponían dichas industrias a toda modificación de sus técnicas de producción y de sus métodos de organización comercial.

El Grupo de Expertos consideró que las nuevas empresas industriales rurales, pequeñas o grandes, aportarían beneficios tanto directos como indirectos al desarrollo rural. Sin embargo, se reconoció que algunas actividades más complejas eran mucho más difíciles de planear y de poner en marcha que otras; requerían un conocimiento mucho más profundo del funcionamiento de la economía rural y de los mercados locales. Esos proyectos necesitaban un estudio de viabilidad sumamente minucioso. Algunos pusieron en duda el valor de los estudios de viabilidad como tales, por su arbitrariedad y complejidad. Se manifestó que la combinación de los conocimientos prácticos locales e importados constituía un objetivo primordial para elaborar unas técnicas de planificación y evaluación más apropiadas a los proyectos rurales.

Programas de industrialización rural

Dos factores determinan las decisiones que deben adoptarse dentro de los programas de industrialización rural con respecto a las prioridades en cuanto a los productos: la promoción selectiva y las limitaciones impuestas por los recursos disponibles. El criterio principal para fijar esas prioridades es la demanda determinada o prevista. Puede influirse en la demanda de varias formas. En programas orientados hacia el alivio de la pobreza, los gobiernos pueden desempeñar una función primordial influyendo en la demanda en beneficio de los grupos destinatarios, especialmente con el fin de atender a necesidades básicas y a conseguir una mejora gradual de la calidad de la vida rural. Es muy probable que, en la mayoría de países, la primera categoría prioritaria para las industrias rurales sea la producción de insumos agrícolas, es decir, las empresas industriales que presentan vinculaciones progresivas con la agricultura. La segunda es la producción de bienes de consumo y la prestación de servicios a las comunidades rurales. Estas categorías son particularmente importantes porque absorben gran cantidad de mano de obra, son de fácil acceso y exigen unas aptitudes empresariales relativamente bajas. Una tercera categoría es la elaboración de los productos agrícolas para los mercados local y regional. Por último, las oportunidades existentes con respecto a la producción de materiales de construcción, la elaboración de minerales, la artesanía artística y las industrias basadas en recursos no rurales tienden a regularse por las condiciones competitivas en los mercados regional, nacional e internacional.

El establecimiento de empresas industriales en zonas rurales y su crecimiento están condicionados en primer lugar por la existencia de aptitudes empresariales, la disponibilidad de crédito y la eliminación de limitaciones infraestructurales. Esos factores primarios, que están estrechamente vinculados entre sí, influyen considerablemente en la naturaleza de las empresas rurales, es decir, en la escala y en la tecnología de producción empleada. Por consiguiente, la asistencia del Gobierno a las empresas rurales ha de ajustarse para tener en cuenta esas relaciones, así como la forma de organización social de la producción. En muchas zonas rurales, las medidas generales ordinarias de asistencia fracasan probablemente por no corresponder a las

necesidades locales. La mayoría de las formas de actividad industrial exigen cualidades empresariales, como son la flexibilidad y la sensibilidad a los cambios en la demanda, que deben desarrollarse mediante la experiencia y la capacitación. En las zonas rurales, esas cualidades empresariales pueden a menudo identificarse en actividades nacientes de tipo comercial y de servicios.

Los expertos estimaron que, en un programa de industrialización rural, debían mantenerse abiertas las opciones para empresas industriales de todo tamaño y de todos los niveles tecnológicos. En algunas situaciones, incluso plantas y tecnología bastante complejas han contribuido a modificar las perspectivas y los horizontes de la población rural. Se presentaron al Grupo de Expertos algunos ejemplos de cambio tecnológico que habían actuado como catalizadores del desarrollo rural, tanto en lo que respecta a la creación de oportunidades de empleo como a la aceleración de los cambios sociales. También se reconoció que el tamaño de las empresas y la tecnología utilizada en ellas guardaban relación con las distintas dimensiones de los asentamientos existentes dentro del medio continuo rural urbano y con las vinculaciones que originaba la planificación industrial nacional y regional.

En la medida en que los gobiernos puedan influir en la elección de tecnología por las empresas industriales, los expertos estimaron que debía darse preferencia a las tecnologías que se pudieran adaptar a la fuerza de trabajo y a los recursos locales. Se consideró que la mera imitación de esquemas importados y de proyectos uniformes no era deseable y podía ser contraproducente.

Los gobiernos y los organismos debían reconocer las estructuras y organizaciones industriales y preindustriales existentes en las zonas rurales, así como su papel positivo o negativo en el desarrollo. En algunos casos, si se ha llegado a la conclusión de que dichas organizaciones son explotadoras, quizá sea necesario introducir cambios importantes a fin de que la población rural pueda beneficiarse más directamente del producto de sus esfuerzos. El criterio para preferir en una actividad determinada cierta forma de organización productiva debe ser que ésta permita la participación más efectiva posible de los miembros o grupos de miembros más importantes de las comunidades rurales.

El Grupo de Expertos llegó a la conclusión de que, en muchos países, no se habían reconocido suficientemente los méritos de formas más cooperativas de organización de la producción. Se consideró de particular importancia el hecho de que se basaran en el esfuerzo propio, así como las ventajas de escala que ofrecían especialmente en la producción de artículos destinados a satisfacer necesidades básicas y en los servicios que las comunidades rurales necesitan normalmente. Se reconoció que estas formas de producción cooperativas alcanzaban su máxima eficacia cuando la iniciativa y el impulso necesarios para su establecimiento procedían de la base. Se podía considerar que las formas de organización precooperativas serían apropiadas para algunas situaciones rurales.

Los expertos observaron que las unidades de producción más importantes y más complejas, ya fueran privadas, públicas o colectivas, tendían a adquirir mayor autonomía y algunas veces a ser predominantes en la economía rural local. Se consideró importante tomar medidas con objeto de conseguir que siguieran siendo una fuente de empleo para una fracción más amplia posible de la comunidad local, siempre que no ahogasen a todas las demás formas de actividad empresarial.

Debido a la experiencia limitada que hasta el momento había en cuanto a las formas apropiadas de organización industrial y a la amplia variedad de opciones disponibles, los expertos estimaron que debía adoptarse un enfoque flexible y

operacional para experimentar los distintos tipos de organización industrial. Se consideró importante desarrollar formas de organización del esfuerzo propio basadas en la población y los recursos locales.

El Grupo de Expertos convino en que debían organizarse programas de industrialización rural a fin de asegurar el suministro de los insumos fundamentales para las industrias rurales e intentar subsanar las principales deficiencias de la base de recursos rurales. Se reconoció que la difusión efectiva del desarrollo industrial en las zonas rurales sólo sería posible si se combinaba el establecimiento y el crecimiento de nueva capacidad industrial en las zonas rurales con una nueva ubicación o instalación, en la medida de lo posible, de la capacidad existente en importantes centros urbanos de producción.

El Grupo de Expertos convino en que deberían tomarse medidas apropiadas para estimar las inversiones en actividades industriales rurales. Muchas empresas rurales, nuevas o en expansión, necesitarían una serie de medidas de asistencia para mejorar sus condiciones y su entorno comercial, así como para asegurar su abastecimiento de insumos esenciales. A este respecto, tendría particular importancia un servicio de extensión y el Grupo de Expertos hizo hincapié en la utilidad para el empresario de tener un punto de contacto único con toda la gama de organismos oficiales interesados. Los expertos señalaron los problemas derivados de una información sobre el mercado y de una comercialización inadecuadas para distintas categorías de empresas rurales, considerando que éstas debían recibir una asistencia especial de los organismos de desarrollo y las organizaciones internacionales.

Los expertos reconocieron que las empresas industriales de distintos tamaños y tipos requerían distintos tipos de asistencia. Mientras que las empresas más importantes y más complejas respondían a medidas fiscales, las más sencillas y pequeñas tendían a reaccionar a formas de asistencia más directa. Por ejemplo, se necesitaría un enfoque especial para promover el desarrollo del sector artesanal y contribuir a mejorar su acceso a los mercados —sobre todo a los de exportación— y facilitar el suministro de materias primas y el crédito.

El Grupo de Expertos añadió que, como la mayoría de empresarios rurales eran imitadores y no innovadores, debían tomarse medidas apropiadas para desarrollar nuevos productos y tecnologías de producción a fin de contribuir a la viabilidad de las empresas rurales a largo plazo.

El Grupo de Expertos subrayó la importancia que tenía la capacitación apropiada para los empresarios, gerentes, supervisores y trabajadores de las industrias rurales, así como para los funcionarios encargados de prestarles asistencia. Se insistió mucho en la necesidad de organizar el aprendizaje de los oficios, la capacitación en el trabajo y la experiencia práctica.

En cuanto a las oportunidades del mercado que se prestan a formas de actividad industrial o preindustrial, el Grupo aceptó la función catalizadora que desempeñan los agentes promotores del cambio, individuales o institucionales, al estimular y facilitar el desarrollo de industrias rurales, considerándolo como un aspecto crítico de la influencia oficial. Si bien se consideró que la selección, la motivación y la capacitación de dichos agentes tenía importancia capital para su éxito, era necesario estudiar mejor la función que desempeñaban en el proceso de industrialización rural. La descentralización del proceso de decisión en lo relativo al desembolso de fondos de asistencia y la disponibilidad inmediata de especialistas se consideraron los aspectos más importantes del apoyo que debía darse a dichos agentes promotores del cambio.

El Grupo de Expertos convino en que era necesario una coordinación efectiva, vertical y horizontal, a todos los niveles, de las instituciones sectoriales interesadas en la naturaleza y la estructura del desarrollo industrial de las zonas rurales, para el establecimiento de los objetivos y la planificación y aplicación de las estrategias y los programas de industrialización rural.

El Grupo de Expertos convino en que, como punto de partida, podrían utilizarse más eficazmente las instituciones existentes para desarrollar industrias rurales. Ello entrañaría cambios importantes en sus actitudes y métodos de funcionamiento, así como en la extensión de sus actividades a las zonas rurales. Las instituciones de apoyo debían ser capaces de responder con eficacia a las iniciativas y oportunidades señaladas por los agentes promotores del cambio, y sus operaciones debían descentralizarse en consecuencia.

Los expertos convinieron en la necesidad de proceder a una evaluación permanente de los progresos de la industrialización rural, si se quería lograr una ejecución eficaz de los programas. Los proyectos más importantes debían llevar incorporados planes de evaluación.

Los expertos llegaron a la conclusión de que sólo se obtendría la máxima rapidez en el desarrollo de las actividades industriales en zonas rurales si el mecanismo institucional estimulaba a los grupos y a las personas más emprendedores y les prestaba una verdadera asistencia para lograr mediante el esfuerzo propio unas formas de producción más adecuadas y eficaces. Cuanto más oportunidades tengan esos grupos y personas para probar y perfeccionar sus aptitudes, y mayores sean los medios de que dispongan, más importante será la contribución de las industrias rurales al desarrollo económico en general.

III. Propuestas para medidas complementarias y ulteriores

Durante la reunión se hicieron varias sugerencias sobre la forma en que la ONUDI y otros organismos podrían prestar asistencia al proceso de industrialización rural de los países en desarrollo. Las sugerencias que figuran a continuación sobre medidas complementarias y ulteriores no se formulan como recomendaciones concretas. Se ha considerado prioritario más bien especificar la función que debe desempeñarse o la tarea que debe realizarse. Se han dado algunas indicaciones sobre los organismos que podrían encargarse de esas tareas, pero en realidad, son los propios organismos interesados quienes deben conservar la iniciativa a este respecto.

Es urgente la necesidad de llegar a una noción más clara de las estrategias y técnicas de los programas de desarrollo de aptitudes empresariales para zonas rurales. Muchos países en desarrollo encuentran que sus políticas de desarrollo industrial se ven limitadas por una falta de personas con capacidad de organización y dispuestas a aceptar riesgos, especialmente en las zonas rurales. Se necesitan más investigaciones en esta esfera y las entidades y organizaciones interesadas deberían recibir orientaciones al respecto.

Se necesitan estudios monográficos de empresas rurales prósperas, especialmente de las que utilizan tecnologías más apropiadas para la situación rural. Esos estudios podrían clasificarse por categorías de productos, y la ONUDI podría publicarlos como parte de sus series *Guías de fuentes de información*³. También convendría transmitir a los grupos, organizaciones y personas dedicadas al desarrollo rural los estudios de empresas con éxito y utilizarlos en seminarios y grupos de estudio.

Se sabe muy poco sobre el proceso de cambio y la causa o estímulo inicial del cambio dentro de las empresas industriales, ya sea en los niveles más complejos y organizados o en el nivel preindustrial que suele darse en la mayoría de las zonas rurales. Aún menos se sabe sobre el proceso de crecimiento y transición de unidades de producción pequeñas a fábricas mucho mayores y más especializados, o de las unidades tradicionales artesanas a las pequeñas fábricas más modernas. El Grupo de Expertos identificó varias esferas, como contratación de edificios sencillos, actividades comerciales y mercantiles, servicios y transportes, en las cuales tienden a surgir empresas rurales en las primeras etapas de desarrollo de las zonas agrícolas más prósperas y progresivas. Es necesario tener una idea mucho más clara de la forma en que surgen esas actividades rurales preindustriales y de la manera de estimularlas. Se hicieron varias sugerencias para realizar experimentos y enfocar de distintas formas posibles la motivación y el estímulo de dichas actividades en las comunidades rurales. Dichas sugerencias fueron las siguientes:

a) Asistencia a instituciones nacionales u organizaciones locales para proyectos en curso, o desarrollo de nuevos proyectos con miras a determinar la función de:

i) La industria como punto de acceso a un desarrollo rural con mayor participación y más autónomo;

³ UNIDO/LIB/SER.D.

- ii) La industria como etapa intermedia o como fin;
 - iii) La tecnología de serie y las características de la gran densidad de mano de obra, así como las características del aprendizaje por la práctica;
- b) Estudios efectuados por organizaciones locales u organismos de desarrollo rural para identificar y definir de nuevo los recursos, mercados, aptitudes y tecnología rurales, con miras a proyectar programas apropiados de industrialización rural.

Dichas investigaciones deberían facilitar la elaboración de nuevas técnicas para prestar asistencia al desarrollo de industrias rurales más de acuerdo con la situación rural.

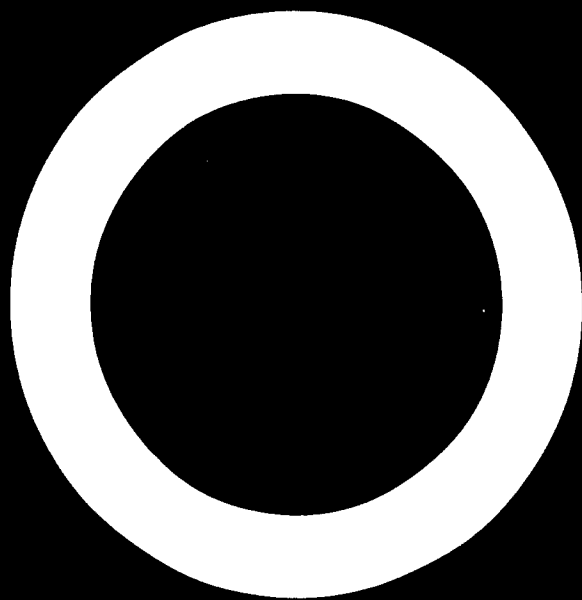
Se necesita más asistencia de los organismos internacionales para las actividades siguientes:

- a) Desarrollo de metodología y conocimientos especializados en materia de formulación, ejecución y evaluación de planes, políticas y programas industriales coherentes con los objetivos generales de desarrollo rural;
- b) Movilización y organización de servicios e instituciones industriales descentralizados que apoyen a las industrias rurales;
- c) Establecimiento de programas y proyectos industriales rurales experimentales y de demostración;
- d) Desarrollo y aplicación de técnicas de capacitación más apropiadas, tanto para los funcionarios encargados de los programas de industrialización rural como para los empresarios y empleados de empresas rurales;
- e) Intercambio de información, experiencia y conocimientos especializados por medio de seminarios, viajes de estudios, cursos prácticos, cursos de capacitación y otras formas de consulta, como elemento de cooperación técnica entre países en desarrollo y otras partes interesadas.

Podría ser útil evaluar los programas y proyectos de la ONUDI, en curso o en perspectiva, aplicándoles los nuevos criterios surgidos de las deliberaciones del Grupo de Expertos, y reorientarlos, reestructurarlos o remodelarlos en consulta con los gobiernos de los países, así como vincularlos a la evolución de los programas realizados en virtud del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (FNUDI) y de otras fuentes de fondos de asistencia técnica.

Se consideró que las dificultades de evaluar la demanda existente o potencial era la parte más importante de los problemas de comercialización con que tropezaban muchos países en desarrollo. Los cambios, espontáneos o impuestos, de la demanda en los mercados rurales y urbanos complicaban la situación. Es necesario esforzarse más por comprender mejor esos cambios, especialmente en lo que respecta a las necesidades básicas de las economías rurales que también se están desarrollando bajo el estímulo del progreso agrícola. Además, se necesita una asistencia apreciable para desarrollar mucho más la capacidad de comercialización dentro de los sectores industriales de los países en desarrollo.

Se estimó necesario fomentar la investigación combinada con la acción a fin de crear instituciones y técnicas de autogestión para programas de industrialización rural. Entre las esferas en que podría ampliarse la investigación figuran: organizaciones precooperativas o cooperativas, grupos juveniles, grupos de mujeres, colectivos, coloquios y foros en aldeas, fondos en aldeas y agentes promotores del cambio.



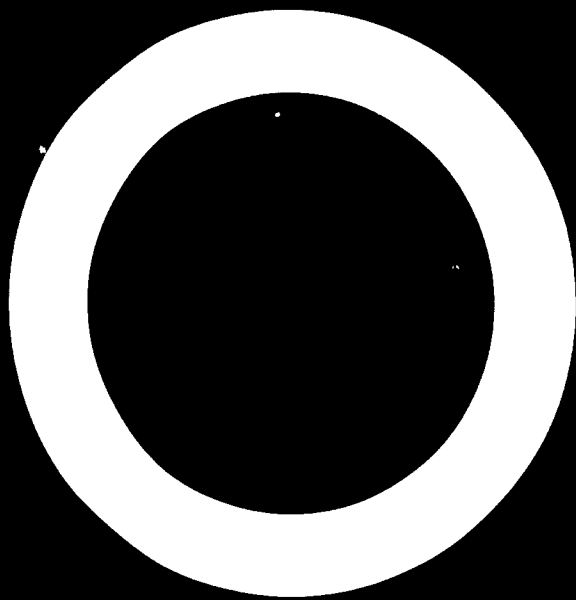
SEGUNDA PARTE

**Industrialización y desarrollo rural:
Análisis de las cuestiones básicas**

por

M. V. Hogg

Overseas Development Institute, Londres, Consultor de la ONUDI



Introducción

En el curso de una sola generación, algunos países han logrado un éxito notable en la revitalización de sus economías gracias a un sector industrial fuerte y en rápido crecimiento del que obtienen una contribución importante a su producto nacional bruto y que ofrece considerables oportunidades de empleo para su creciente mano de obra. Sin embargo, para la mayoría de los países en desarrollo el sector industrial sigue siendo un apéndice moderno, injertado en una economía tradicional. Existe, por lo tanto, un sentimiento general de frustración al no haberse realizado la ambición de transformar estas economías mediante la industrialización.

Esta frustración se debe también a grandes conflictos e incongruencias dentro de las sociedades en desarrollo. En particular, la actual dualidad de muchas economías en desarrollo ha producido una polarización de intereses entre unas minorías que continúan monopolizando el poder y la riqueza y la mayoría de la población que reside y se procura sus medios de vida en las zonas rurales. Muchas veces la pobreza sigue siendo para la mayoría un estilo de vida omnipresente que se autoperpetúa. Además, la urbanización exagerada y la concentración de las inversiones sobre todo en actividades de carácter urbano y de gran densidad de capital han producido en las sociedades en desarrollo un grave desequilibrio que pocos gobiernos pueden ignorar.

Las presiones sobre los gobiernos para que corrijan este desequilibrio han aumentado mucho debido a que la mayoría de la población tiene cada vez más conciencia del grado de desigualdad con que se enfrenta y de las perspectivas para mejorar esa situación. Se han planteado una serie de reivindicaciones que determinarán la configuración, el momento y, en cierta medida, el contenido de las futuras estrategias del desarrollo particularmente el aporte que corresponde a la industrialización. En primer lugar, debe producirse una aceleración en el ritmo de desarrollo; en segundo lugar, las políticas y medidas deben responder más a las necesidades de la mayoría; y, por fin, debe haber una participación mucho más general en los procesos de decisión a fin de que los beneficios puedan repartirse de manera más equitativa.

La reacción de los organismos internacionales y muchos gobiernos ante esas demandas ha sido comenzar a modificar la asignación de recursos desplazando éstos de las ciudades y de las actividades de gran densidad de capital. Es preciso asignar una proporción mayor de los recursos totales disponibles a inversiones productivas y servicios de la comunidad con objeto de crear oportunidades en las zonas rurales, y de ese modo aumentar el bienestar y mejorar la calidad de vida de la mayoría rural de la población. Por el momento, empero, esa reasignación de recursos se ha realizado lentamente.

La industrialización puede contribuir mucho al desarrollo rural gracias al aumento de la producción y de la productividad de esas zonas, la creación de oportunidades de empleo y la satisfacción de necesidades básicas y el establecimiento de vinculaciones con otros sectores de la economía. Para que ello sea posible, las políticas industriales deben integrarse con las del desarrollo rural; es preciso crear

instituciones apropiadas a todos los niveles; y los programas industriales deben basarse en objetivos socioeconómicos claramente definidos.

Las particulares limitaciones de las zonas rurales reducirán gravemente la contribución que puede aportar la industrialización, sobre todo en los países menos adelantados. La primera y más importante de esas limitaciones es la escala y complejidad de los problemas, dada la necesidad de aplicar un enfoque simultáneo y multisectorial. Se necesitarán nuevas técnicas para identificar las oportunidades más productivas y deberán hallarse medios para liberar recursos y multiplicadores locales. Además, se precisarán enfoques nuevos para hacer frente a la limitada capacidad de absorción, la renuencia a asumir riesgos y la resistencia al cambio en las sociedades rurales. La naturaleza profunda de los cambios necesarios —en valores, actitudes y especialidades, así como en los instrumentos del cambio— aconsejan en conjunto un ritmo de avance lento e incierto. Por lo tanto, debe hacerse un esfuerzo mayor para que no se agote la paciencia de la mayoría; y cualquier progreso que se logre debe ser más visible y más equitativo que en el pasado.

Los objetivos del Grupo de Expertos sobre industrialización en relación con el desarrollo rural integrado son dos: examinar la experiencia pertinente en la materia, y formular pautas para estrategias y programas de industrialización. En los capítulos siguientes se tratan esos dos objetivos, examinando en primer lugar los grandes conceptos y poniendo luego de relieve el fondo de las cuestiones a nivel de estrategia y de política. Finalmente, se centrará la atención en el contenido y organización de los programas para aplicar esas políticas.

I. Contribución de la industrialización al desarrollo rural

Desarrollo rural

El objetivo del desarrollo rural no es únicamente el desarrollo de situaciones rurales en un sentido económico estrecho, sino también el desarrollo social y económico equilibrado de determinadas zonas o regiones, con especial atención a la utilización óptima de recursos locales y a una distribución más amplia de los beneficios derivados de ese desarrollo. La reordenación de las prioridades dentro del proceso de desarrollo para lograr este fin debe centrarse en las necesidades de la mayoría de la población que vive fuera de las grandes ciudades, y en gran parte en condiciones de pobreza absoluta o relativa. Esta mayoría rural puede sobrepasar el 75% de la población total en algunos países en desarrollo. Según cálculos del Banco Mundial⁴, si se utiliza como criterio unos ingresos inferiores a un tercio del promedio nacional de cada país, alrededor del 40% de la población total de los países en desarrollo vive en una pobreza absoluta o relativa, y el 80% de esa cifra reside en zonas rurales.

Naturaleza de la pobreza rural

Los pobres de las zonas rurales dependen en gran parte para su subsistencia de la agricultura, y han adaptado su modo de vida a un aislamiento relativo, con poco acceso a los recursos nacionales y una influencia muy reducida sobre su futuro. El nivel de vida es bajo y a menudo empeora; la calidad de su vida los pone en grave desventaja y los hace menos aptos para cambiar su situación sin ayuda externa. Sus tradiciones culturales son robustas y sus sociedades se caracterizan por divisiones muy marcadas. Las causas de esta pobreza pueden ser un rendimiento agrícola bajo y una reducida productividad del trabajo. Además, existe una presión creciente de la población sobre los recursos naturales, con tasas elevadas de desempleo absoluto o encubierto. Los mecanismos institucionales son pobres en las zonas rurales y muy limitados las estructuras físicas y los servicios, de modo que el acceso a los recursos disponibles y a los encargados de las decisiones se ve muy restringido. El resultado es que el círculo de la pobreza abarca todos los aspectos de la vida y se autoperpetúa; el principal problema con que se enfrentan muchas de estas poblaciones rurales es el de la mera supervivencia.

En los países en desarrollo varían mucho la forma y la incidencia de la pobreza así como sus múltiples causas. No hay homogeneidad entre los pobres de ningún país; existen intereses muy diversos y contrapuestos, características y capacidades diversas y muchos grados diferentes de privación. Todo intento de aliviar esta pobreza debe

⁴ *Desarrollo rural*, Documento de política sectorial (Washington D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), febrero 1975).

ser, por lo tanto, específico para una localidad particular y debe reconocer la diversidad entre las comunidades del país. Además, la asistencia que se preste no debe ser un simple paliativo porque lo que se precisa no es ayuda temporal, sino una manera de liberar la energía y la capacidad de la mayoría y de movilizar recursos adicionales en su interés.

Necesidades básicas

El objetivo de un enfoque del desarrollo rural centrado en la pobreza es el aumento de los ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas para alcanzar un nivel de vida mínimo aceptable. Se han identificado necesidades básicas como una mejor alimentación y nutrición, agua limpia, vestido adecuado, vivienda, educación y asistencia médica mínimas. Cada una de ellas exige una reforma radical de los sistemas de producción y distribución a fin de adaptarlos mejor a las necesidades de los pobres de las zonas rurales.

El componente industrial en el conjunto de elementos para satisfacer las necesidades básicas⁵ es muy importante. Comprende partidas tales como alimentos elaborados, vestido, calzado, vivienda y materiales de construcción, medicamentos y asistencia médica básicos, bicicletas, fósforos, jabones y detergentes, libros de texto y papelería, enseres domésticos y artículos para el hogar, mobiliario de bajo costo y de energía para calefacción y alumbrado. La producción de muchos de estos artículos no requiere tecnologías complicadas ni una elevada capacidad de organización. Sobre todo, aunque el mercado potencial total es grande, está fragmentado y muy disperso y se presta, por lo tanto, a formas de producción más dispersas, especialmente donde la infraestructura y las comunicaciones están poco desarrolladas. Actualmente este mercado potencial se ve a menudo inhibido por la falta de poder adquisitivo. No se puede mejorar el bienestar si no se realizan muchos más progresos en la tarea de facilitar a los pobres medios adecuados de vida que les permitan llegar a sufragar sus necesidades y generar a su vez recursos adicionales. Los medios para aliviar la pobreza dependen en parte de la movilización de los escasos recursos y aptitudes de los mismos pobres.

En vista de las aspiraciones contrapuestas de una gran parte de la población, la asistencia a los pobres de las zonas rurales debe concentrarse donde pueda llegar a los que sufren mayores necesidades y, a ser posible, donde pueda utilizarse mejor. Por desgracia, estos dos requisitos no siempre coinciden y muchos grupos desfavorecidos figuran entre los menos capaces de ayudarse a sí mismos o de utilizar recursos adicionales que excepcionalmente se pongan a su disposición. Con mucha frecuencia las comunidades o los individuos más desfavorecidos se ven así excluidos de las nuevas oportunidades que se crean para un desarrollo más equitativo. Los grupos destinatarios de los proyectos de desarrollo rural son muchas veces los pequeños agricultores que a veces trabajan en parte por cuenta ajena, los jornaleros sin tierras, los artesanos y las personas subempleadas y desempleadas (especialmente jóvenes con alguna formación). Esos grupos pueden ser beneficiarios directos de los proyectos industriales rurales; otros se beneficiarán indirectamente gracias al mayor poder adquisitivo y a la productividad adicional así creados.

⁵ "Industrialization in relation to integrated rural development with selected reference to Indonesia, Papua New Guinea, the Philippines and Thailand" (UNIDO/ICIS.52).

Condiciones para el cambio en las zonas rurales

Es evidente que el desarrollo rural implica un proceso de profundo cambio en el conjunto de la sociedad, en la comunidad local y, lo que es más importante, en el papel del individuo. Se trata básicamente de aumentar las oportunidades ofrecidas al individuo así como sus medios para utilizarlas. La escala e inercia de las economías rurales y su complejidad sólo pueden superarse con los intentos más decisivos y concertados para obtener nuevos medios de vida y aumentar el bienestar. Pero las características de la pobreza y la necesidad de una mayor igualdad hacen que el proceso de cambio deba verificarse en un amplio frente, teniendo en cuenta todas las consideraciones políticas, económicas, técnicas, institucionales y humanas pertinentes. No sólo es imperfecto nuestro conocimiento del problema, de sus interrelaciones y de sus causas, sino que hay muy pocos recursos disponibles, y especialmente personas con las calificaciones apropiadas, para planificar e intervenir. Es preciso reiterar los intentos de identificar las prioridades a las que deben aplicarse los recursos para el desarrollo y procurar hallar los multiplicadores que magnifiquen y refuercen el efecto de los insumos disponibles.

La estrategia para el desarrollo rural debe, por consiguiente, dirigirse a aumentar la eficiencia de las formas de actividad existentes y a introducir nuevas oportunidades e instrumentos de desarrollo. Las inversiones adicionales en las zonas rurales deben contribuir a mejorar la productividad de la fuerza de trabajo eliminando las tareas menos productivas, aumentar la especialización y producir una mejor utilización de las materias primas. Deben también ofrecer más oportunidades de empleo e ingresos que puedan atraer a toda la mano de obra rural hacia la corriente principal de la actividad económica. La inclinación al ahorro en los medios rurales puede mobilizarse a través de bancos y cooperativas rurales, mientras que las industrias rurales pueden explotar los cambios en las modalidades de consumo con productos apropiados. El objetivo debe ser crear un sector rural más diversificado, que lleve consigo una mayor dispersión de la actividad económica y produzca una expansión de las actividades no agrícolas, particularmente de las industrias rurales.

Para este profundo proceso de cambio se necesitan diversas iniciativas y condiciones. En primer lugar, las políticas de desarrollo rural deben tener un conjunto claro de objetivos concretos basados en prioridades nacionales de desarrollo socioeconómico bien conocidas y comprendidas. Ejemplo de ello podrían ser las fijadas por la República Unida de Tanzania (Tercera parte, capítulo III). En segundo lugar, debe existir un decidido compromiso nacional en pro del desarrollo rural, en todo el gobierno y sus organismos, incluso el ejecutivo y los estratos inferiores de la administración a nivel de las comunidades locales. Cabría aquí preguntarnos si uno de los requisitos previos (y, por ende, quizá una de las limitaciones de la estrategia) para la aplicación eficaz de las políticas de desarrollo rural no sería una dirección carismática como se vio en el establecimiento de la entidad denominada "Actividades Productivas" en México (Tercera parte, capítulo I). Esas intervenciones extraordinarias de personas influyentes y dedicadas parecen ser un catalizador necesario para superar la inercia y la oposición. En tercer lugar, debe haber un medio eficaz de participación del grupo destinatario en los procesos de decisión relacionados con la planificación y preparación del proyecto. De la experiencia de programas de desarrollo rural en Bangladesh, México y la República Unida de Tanzania, resulta evidente que sólo así pueden mobilizarse las energías y recursos de los grupos más

pobres para aumentar su productividad y bienestar. Finalmente, deberán tomarse medidas para asegurarse de que minorías influyentes no se apropien de los recursos o de las oportunidades destinadas al grupo beneficiario.

Desarrollo rural integrado

El concepto de desarrollo rural integrado deriva de la necesidad de concertar políticas y programas sectoriales preparados por varios organismos e instituciones y dirigidos a resolver los grandes problemas del desarrollo rural. Esto supone no sólo adaptar una política o un programa a las necesidades particulares de un grupo determinado, sino también tener presentes otras políticas o programas destinados a llegar al mismo tiempo a ese mismo grupo. Por su misma esencia, la integración implica la percepción y la búsqueda de políticas o programas mutuamente compatibles y complementarios, que pueden muy bien oponerse a las directrices establecidas en la administración gubernamental, organizada comúnmente en líneas sectoriales, con especialización de funciones y cuidadosa división de competencias⁶. Además, el proceso de integración debe aplicarse, en el seno de las organizaciones, entre las divisiones encargadas de la política y las encargadas de las operaciones, así como entre diferentes organizaciones, cuando se da una coincidencia de intereses.

En algunos países en desarrollo, la integración incluye el objetivo de romper la estratificación de la sociedad y ofrecer más oportunidades a una parte mayor de la población. En sí mismo, el concepto trasciende los proyectos concretos encaminados a corregir la pobreza de ciertos grupos destinatarios y requiere políticas de gran envergadura dirigidas a reducir la disparidad entre los ingresos urbanos y rurales y a aumentar la autosuficiencia en las zonas rurales.

Los mecanismos para lograr la integración siguen siendo en gran parte oscuros. No obstante, parecería que existen cuatro niveles a los cuales deben integrarse las decisiones y acciones para lograr una aportación considerable al proceso de desarrollo rural. Esos niveles son los siguientes:

- a) Establecimiento de los objetivos del programa o proyecto (incluida la identificación de las necesidades y recursos de los grupos destinatarios);
- b) Diseño del programa o proyecto y asignación de recursos para él;
- c) Gestión y reevaluación del programa o proyecto;
- d) Participación de miembros de los grupos destinatarios en la ejecución del programa o proyecto.

Parece muy pertinente el principio de que la eficacia de todo organismo de coordinación está en relación directa con el apoyo político de que goza y con el control que ejerce sobre sus recursos financieros. Análogamente, es de gran importancia el tipo y la eficacia del mecanismo de planificación. Un sistema centralizado de planificación estaría en mejores condiciones para lograr la organización de programas multisectoriales y el uso más económico de recursos escasos de acuerdo con las prioridades nacionales. Un sistema sectorial de planificación presentaría la ventaja de unos vínculos más fuertes entre los organismos de ejecución y permitiría obtener, por lo tanto, una visión más clara de las dificultades y limitaciones operacionales.

⁶"Industrialization in relation to integrated rural development with references to Bangladesh" (ID/WG.257/5), págs. 32 y 33.

La contribución de la planificación

Una sugerencia radical para resolver el problema de lograr un desarrollo rural integrado es invertir la jerarquía normal de la planificación delegando la tarea de fijar objetivos y transformarlos en proyectos al nivel inferior, es decir, con la participación de miembros del propio grupo destinatario⁷. Este enfoque presenta ciertas ventajas indudables. Con él sería posible identificar más claramente las necesidades y prioridades locales y aprovechar la percepción mucho más neta que la población local tiene de los obstáculos y limitaciones al desarrollo rural dentro de una localidad determinada. Además, se movilizarían con mayor eficacia los recursos locales y se contribuiría a una asignación y un desembolso apropiado de los fondos. En la práctica, ese enfoque requiere un alto grado de descentralización del poder, especialmente en lo que se refiere a la asignación de los recursos, y servicios especializados de apoyo eficaces para los encargados de las decisiones a nivel local; ambas cosas son caras y difíciles de obtener.

En muchos países en desarrollo, por ejemplo la India y la República Unida de Tanzania, se utilizan ya técnicas de planificación del desarrollo de zonas como paso para el desarrollo rural integrado. Aunque los grandes objetivos y las prioridades generales se fijan a nivel nacional, el diseño y la ejecución de proyectos son específicos para cada lugar concreto y dependen del estudio de los recursos locales y de medidas eficaces para movilizar los disponibles. Esta técnica se ha aplicado tanto a nivel regional como subregional y, por otro lado, muchas estrategias han incluido los polos de crecimiento como medios para estimular el desarrollo de las zonas rurales circundantes.

El papel de los "organismos de vanguardia"

Una de las cuestiones más importantes que debe resolverse al decidir un enfoque del desarrollo rural integrado es determinar quién tiene la iniciativa y la responsabilidad principal en la intervención a nivel local. Como el cultivo es el medio de vida más importante para la mayoría de los pobres, el sector agrícola es comúnmente el punto de partida de las estrategias de desarrollo rural. Los organismos e instituciones agrícolas asumen frecuentemente el papel de "organismos de vanguardia", aunque también los encargados de la educación y la sanidad desempeñan esta función. Rara vez lo hacen los organismos industriales. Es cierto que en muchos países no se ha reconocido debidamente en los procesos de planificación y ejecución el componente industrial de los programas de desarrollo rural integrado. A menudo existen también simultáneamente en las mismas localidades programas sectoriales con intereses parcialmente coincidentes, sin que haya coordinación entre los proyectos⁸.

Hay varias explicaciones posibles de esa situación:

a) Aunque los organismos participantes puedan estar interesados en establecer y desarrollar esas vinculaciones, quizá no tienen competencia para hacerlo;

⁷ "From the village to the global order. Elements in a conceptual framework for 'another development'" (ID/WG.257/3).

⁸ UNIDO/ICIS.52, *op. cit.*, pág. 6.

b) Las comunicaciones entre los organismos pueden ser tan deficientes que éstos no tienen la oportunidad de coordinar sus esfuerzos;

c) El tipo de criterios utilizados para seleccionar la ubicación de los proyectos agrícolas y los mecanismos institucionales correspondientes pueden ser tales que la zona quede excluida;

d) A menudo los organismos se preocupan sobre todo de conservar su autonomía y la estructura administrativa ha servido para subrayar su separación.

En cuanto a los criterios utilizados para la selección de proyectos, quedan pendientes dos importantes cuestiones: ¿Cuáles son las condiciones esenciales de todo desarrollo industrial en zonas rurales como, por ejemplo, en Liberia⁹ y Papua Nueva Guinea? (Tercera parte, capítulo II). ¿Las escalas de tiempos de desarrollo agrícola y del industrial son realmente distintas, como parece ocurrir en la experiencia de la India y Kenya?

Industrialización rural

La contribución de la industrialización al desarrollo rural tiene diversos aspectos. Su fin principal debería ser aumentar la producción y la productividad rurales. Las industrias rurales pueden apoyar directamente el progreso agrícola mediante la fabricación y suministro de insumos que aumenten la productividad, especialmente los apropiados para las necesidades de explotaciones pequeñas o marginales. Además, pueden ser un medio para movilizar la mano de obra rural al ofrecer más oportunidades de empleo en oficios y actividades artesanas, la elaboración de los productos agrícolas, actividades de servicios y manufactura vinculada a otros mercados industriales o urbanos. La fabricación de bienes para satisfacer necesidades básicas de mercados rurales es una contribución importante para elevar los niveles de vida y debería avanzar al mismo ritmo que el aumento de los ingresos rurales y que las medidas destinadas a lograr una distribución más equitativa de los ingresos. Finalmente, la industrialización del medio rural puede suponer también una contribución apreciable al mejorar la base de recursos humanos de las zonas rurales. El alcance mayor de las actividades económicas dentro de la economía rural debe llevar consigo mayores oportunidades de iniciativa empresarial, conocimiento y conciencia de horizontes más amplios, un perfeccionamiento de la fuerza de trabajo y nuevos medios para realizar las mayores expectativas.

Escala de producción

Varias industrias pueden contribuir al desarrollo rural de diversas maneras. La escala y la forma de producción estarán determinadas por el entorno socioeconómico general de un país y por los factores existentes en una localidad particular, así como por la orientación de la producción hacia las fuentes de insumos necesarias o los mercados de un producto concreto. Como en las zonas rurales hay una infraestructura y unos servicios más limitados y los mercados son más dispersos, es muy posible que en ciertas empresas la escala de producción tienda a ser menor que

⁹ "Industrialization of rural areas. Case study on establishment of rural industrial estate, Foya, Lofa County, Liberia" (ID/WG.257/1).

en lugares más urbanizados. La tecnología del producto y el proceso de producción tenderán también a ser más sencillos y autosuficientes. De ahí que la densidad del capital de muchas empresas rurales tenga que ser también menor, en proporción con los recursos disponibles. Es también más fácil que empresas menores se adapten a la capacidad de gestión y organización disponible en las zonas rurales y se integren mejor en la economía rural.

Se ha intentado en algunas situaciones rurales hacer inversiones directas del sector público en unidades de producción, en gran parte con fines de demostración, cuando han escaseado los empresarios locales. Sin embargo, es en general más corriente que las inversiones del sector público complementen a las de la empresa privada o cooperativa. En muchos países en desarrollo las unidades industriales rurales corresponden a la artesanía y a los oficios manuales de carácter tradicional. Aunque tales unidades consideradas individualmente sean minúsculas, colectivamente esa actividad industrial puede muy bien ser grande en términos de valor global y de empleo, y a veces ser la predominante en la economía local. Las empresas de grandes dimensiones pueden también ser viables en zonas rurales si se orientan hacia las materias primas disponibles localmente, sobre todo si hay una pérdida de peso o de volumen en la elaboración o, como sucede con los productos perecederos, si se deteriora rápidamente después de su recolección. Estas operaciones tienden a tener más densidad de capital y a emplear tecnologías de nivel más elevado, especialmente cuando se orientan hacia la exportación. Las empresas de grandes dimensiones se ubican frecuentemente en regiones a las que se ha dado mucha prioridad (a menudo por razones políticas) dentro de las estrategias nacionales de desarrollo, y reciben a veces compensación del Estado por los posibles inconvenientes derivados de su ubicación. Esas empresas pueden ofrecer importantes oportunidades comerciales para que otras pequeñas empresas suministren insumos secundarios; también puede ocurrir que sus desperdicios y subproductos formen la base de otras actividades industriales. La consecuencia más importante de ese desarrollo industrial a gran escala son los efectos derivados de las mejoras conexas en la infraestructura rural cerca de esas plantas.

Descentralización

Como reacción contra el sesgo excesivamente urbano que ha caracterizado hasta ahora muchas políticas de desarrollo, se ha producido un intento de descentralizar la industria apartando su desarrollo y crecimiento del hacinamiento de las principales ciudades. Puede haber algunas oportunidades limitadas de reubicar empresas industriales establecidas desde las grandes ciudades a zonas más rurales, aunque lo más probable es que el éxito de tales empresas dependa de la necesidad de espacio para su ampliación, de los costos de la congestión y de los incentivos y compensación ofrecidos para una ubicación menos ventajosa. Esa reubicación puede llevar consigo mayores oportunidades para la subcontratación o, si se puede convencer a las empresas para que asuman una función de desarrollo, al establecimiento de unidades auxiliares con las ventajas de una transferencia de tecnología y capacitación que esa relación puede producir. Pueden existir otras oportunidades para redespigar actividades de elaboración o fabricación más cerca de una fuente de materias primas o de fuerza de trabajo. Lo más frecuente será, sin embargo, que las empresas rurales sean más pequeñas nuevas o muy transformadas, establecidas por empresarios locales para explotar nuevas oportunidades de mercado, algunas de las cuales serán muy localizadas.

Vinculaciones entre el campo y la ciudad

Las estructuras de ubicación de las empresas industriales muestran normalmente ciertas concentraciones como respuesta a la disponibilidad y accesibilidad de insumos y servicios fundamentales. Las empresas industriales son sensibles a las tendencias centrípetas presentes en una economía en desarrollo. Las industrias rurales dependen particularmente de sus vinculaciones con centros de actividad económica, y de sus interrelaciones con otros sectores de la economía. Sin embargo, en su mayor parte, los programas de desarrollo rural existentes se basan en la compartimentalización casi total de las zonas rurales. En algunos casos, se excluyen del ámbito del desarrollo rural los centros comerciales rurales porque el tamaño de la población es lo bastante grande para ser clasificado como urbano. En otros, los programas de desarrollo rural se consideran como ejercicios de desarrollo de la autosuficiencia a nivel de cada aldea. Las cuestiones relativas a la interdependencia entre centros de producción y centros de comercialización y a las vinculaciones entre centros de servicios y las tierras circundantes son decisivas para el desarrollo de industrias rurales, tanto en las modernas o más estructuradas como en las tradicionales o menos estructuradas. Así ha ocurrido sin duda con el modelo de desarrollo observado entre los herreros tradicionales en la República Unida de Tanzania (Tercera parte, capítulo III) y en otras industrias artesanales de Kenya¹⁰.

La ubicación de cada empresa está determinada por una combinación de factores, de los cuales no es el menos importante, en el caso de las pequeñas industrias, el apego del empresario al lugar donde vive. No obstante, la falta de economías externas de producción para las empresas ubicadas en zonas rurales, derivada de un acceso difícil a servicios especializados, instalaciones de reparación y de mantenimiento, fuentes alternativas de crédito o materias primas, o salidas para productos acabados, puede imponer costos adicionales a la producción. La falta de servicios básicos tales como un suministro fiable de energía eléctrica, comunicaciones adecuadas para los bienes y la información, servicios bancarios y acceso a las autoridades oficiales pueden muy bien impedir la producción de algunos productos en las zonas más aisladas.

Viabilidad a largo plazo

Para que las pequeñas empresas industriales aporten una contribución apreciable al desarrollo rural, deben ser viables a largo plazo. Por viables se entiende rentables y capaces de autogeneración en lo que se refiere a capital, personal capacitado y tecnología. Aunque sea difícil generalizar, habría que buscar en un plazo medio, por ejemplo, de cinco a siete años para inversiones nuevas, los signos de un progreso perceptible hacia la viabilidad. Los indicadores utilizados para medir ese progreso en pequeñas empresas rurales son: la tasa de rendimiento del capital invertido y la capacidad de hacer frente a los costos variables y fijos, de pagar los intereses y el principal de los préstamos, y de reinvertir utilidades y reforzar su base de activo propio.

Los gobiernos de los países en desarrollo se ven a veces sometidos a grandes presiones para que subvencionen, directa o indirectamente, los costos de producción

¹⁰ "Kenya rural industrial development programme: its role as an extension service programme" (ID/WG.257/6).

y protejan de algún modo a las industrias nacientes. A la larga, esas medidas crean probablemente una rentabilidad artificial y pueden muy bien disminuir la competitividad real. Al mismo tiempo, no puede esperarse que las industrias rurales florezcan en un ambiente hostil y será necesario algún estímulo concreto para fomentar su desarrollo. Entre los métodos utilizados para determinar la naturaleza e importancia de esas medidas, deben figurar el análisis costo/beneficio en el plano social y el uso de precios de referencia para el costo de los factores y mercaderías comercializadas, a fin de poderlos ver en una perspectiva socioeconómica más amplia.

II. Opciones en materia de estrategia y de política

Dada la extensión de una pobreza que se autoperpetúa en la mayor parte de las zonas rurales de los países en desarrollo, es poco probable que una actitud pasiva o de apoyo por parte de los organismos de desarrollo sea suficiente ante las demandas de un desarrollo acelerado y más equitativo. Sin una intervención más activa del gobierno, unos mayores recursos públicos y un estímulo adecuado a la empresa privada o colectiva y a la participación local mediante incentivos y asistencia práctica, el ritmo del desarrollo industrial será seguramente lento y su ámbito se reducirá a los lugares más favorecidos. La manera y el grado en que un gobierno y sus organismos de desarrollo se sientan capaces de reorganizar la economía local están determinados en una parte muy grande por la concepción política del gobierno en el poder. Es indudable que, al procurar establecer una modalidad más dispersa de desarrollo, los organismos se enfrentan con el problema de perturbar modelos de actividad económica rural establecidos hace mucho tiempo que son actualmente fuentes importantes de empleo, y tropiezan con otros obstáculos donde hay una inercia y una resistencia al cambio muy considerables.

La asistencia directa a proyectos o grupos de beneficiarios concretos entraña la intervención del Estado en el mercado. Pero ésta es quizá la única forma de promover un rápido desarrollo industrial en las zonas rurales y muy probablemente esa asistencia deberá ser intensiva y a largo plazo a fin de lograr un medio físico y económico donde se pueda desarrollar una tradición industrial. Con unos recursos y aptitudes muy limitados y una infraestructura inadecuada, los organismos de desarrollo pueden tener quizá que comprometerse por diez años o más a sufragar gastos para capacitación, infraestructura física, servicios industriales y programas especiales de asistencia. Cuando se parte de una base muy baja tal vez no sea realista esperar un sector industrial rural autosostenido en un plazo menor que el indicado. Sin embargo, la intervención del Estado en el mercado y los controles sobre productos y distribución no son en modo alguno sencillos y tienden a presentar ramificaciones cada vez mayores. Muchos gobiernos de países en desarrollo, o bien son reacios a intervenir en las complejidades del control de precios, asignación de materias primas, licencias y capacidades, etc., o bien carecen de los expertos necesarios. Sin embargo, es corriente cierto grado de intervención, incluso en economías no planificadas, aunque sólo sea para tratar de corregir el desequilibrio existente en la relación de intercambio entre zonas rurales y centros urbanos, y concentrar más la producción en bienes que responden a necesidades básicas en lugar de bienes de consumo de lujo.

Objetivos nacionales

Cuando existe un compromiso nacional de intervenir activamente para promover el desarrollo de industrias rurales, la forma de la estrategia vendrá determinada por los objetivos fijados a nivel nacional y por los recursos disponibles. Las presiones de

desempleo y subempleo, migración de zonas rurales a las grandes ciudades y déficit de divisas establecerán en gran parte las prioridades en cuanto a la creación de oportunidades de empleo, la explotación de materias primas y recursos energéticos locales, o la producción de las industrias tradicionales existentes. La tarea de cuidar una tradición industrial naciente en las zonas rurales, partiendo del nivel popular, es delicada. El marco básico de la política debe ser suficientemente flexible para permitir la adaptación de cada proyecto a las necesidades de las localidades y poblaciones concretas. En muchos países en desarrollo se da una prioridad cada vez mayor a algunas de las regiones y distritos más atrasados, que, consideradas en cuanto a sus posibilidades de desarrollo, tienen a menudo pocos recursos naturales y carecen incluso de la infraestructura más elemental. Las dificultades en esas zonas plantean problemas considerables a la eficacia de las políticas de industrialización rural y a la acción de los organismos encargados de su aplicación.

En muchos países en desarrollo se ha seguido la práctica de ensayar nuevos enfoques y técnicas de desarrollo rural mediante proyectos experimentales. Dado el gran número de incógnitas que escapan al control del organismo de desarrollo, debe elegirse cuidadosamente la ubicación de los proyectos de demostración y procederse a una planificación y unos preparativos detallados. Es preciso asignar recursos suficientes en calidad y volumen y lograr una gestión concienzuda de los proyectos para utilizar las oportunidades creadas por los esfuerzos y las iniciativas locales. Sin embargo, dentro de las estrategias de desarrollo rural, plantea grandes dificultades reproducir este enfoque detallado en un gran número de situaciones diferentes en todo el país. En cuanto a la disponibilidad de recursos en las zonas rurales, no sólo debe haber un aumento de la participación rural en el total nacional disponible, sino que deben tomarse además medidas para velar por que los recursos se reciclen localmente en vez de permitir una transferencia neta fuera de las zonas rurales. Es común la tendencia a reinvertir los beneficios de las actividades rurales en otra parte como, por ejemplo, en el caso de México (Tercera parte, capítulo I). Sólo disminuye esta tendencia donde las industrias se establecen a través de iniciativas y empresas locales.

Limitaciones de la política en esta esfera

A nivel nacional hay una serie de limitaciones de la política de industrialización rural. Algunas son susceptibles de cambio gradual, pero todas ellas contribuyen a determinar la forma y el contenido de la política aplicada. No son la menor de ellas las presiones políticas de grupos de interés especiales, tales como el comercio o la gran industria, que pueden limitar gravemente una dedicación eficaz de la administración al desarrollo rural. En vista de la magnitud del cambio que se pretende y de la necesidad de una participación local en el diseño y la preparación de proyectos de desarrollo rural, será de particular importancia el papel que desempeñen el mecanismo nacional de planificación y su relación con las instituciones públicas locales.

La organización de la administración, la asignación de competencias, la distribución del poder entre ministerios y el personal disponible en los organismos oficiales influirán evidentemente en el resultado de cualquier intento de integrar políticas y programas. Es de particular importancia, como en el caso de México, la relación entre la capacidad para coordinar políticas y el control de los recursos financieros mientras que el sistema de administración local y el nivel de

descentralización de las decisiones serán fundamentales para configurar la participación de los miembros de los grupos destinatarios.

Las políticas industriales deberán tener igualmente en cuenta las reglamentaciones, procedimientos y controles impuestos por varios ramos del gobierno; éstos pueden pesar mucho más sobre las empresas rurales, de menores dimensiones, para los que no fueron proyectados originalmente. Condiciones económicas menos restrictivas contribuirán también a fomentar o a obstruir el desarrollo de las industrias rurales. Los niveles arancelarios y las trabas al comercio determinarán naturalmente la viabilidad de una estrategia de sustitución de las importaciones. La legislación sobre salario mínimo y los impuestos locales pueden influir asimismo en la competitividad si hay variaciones regionales o diferencias entre las ciudades y las zonas rurales circundantes. El costo del capital, especialmente en divisas, y su disponibilidad pueden también perjudicar a las empresas rurales. Pocos de estos factores serán susceptibles de cambio rápido o radical si su efecto es negativo, y pueden muy bien frustrar los intentos de iniciar el desarrollo de industrias rurales, especialmente si coinciden con la presencia de un sistema de distribución orientado hacia las importaciones, como ocurre en Papua Nueva Guinea.

Fuera del marco y la capacidad de los organismos estatales, pero con una considerable influencia limitativa sobre la naturaleza y rapidez de los progresos en la industrialización rural, está la base cultural de la población rural. La medida en que la población local esté dispuesta a experimentar y asumir riesgos, su disposición a realizar a largo plazo inversiones de capital o a adquirir una formación, la existencia de oficios artesanales establecidos, como el trabajo de la madera o del metal, facilitarán o dificultarán mucho el desarrollo industrial. La conciencia entre la población de lo que está potencialmente a su alcance, dados los recursos y la organización necesarios, es, de por sí, un agente poderoso para cambiar el antiguo orden. Se pueden y deben despertar expectativas y ambiciones como parte de proyectos de desarrollo rural a fin de hacer posible una participación efectiva. Por ello, la educación y capacitación apropiadas deben ser componentes básicos de un programa de industrialización rural.

Industrias prioritarias

Debe haber, al nivel de formulación de la política, ideas claras sobre el tipo de productos al que conviene dar prioridad en los programas de industrialización rural, a fin de que los recursos públicos para inversiones a largo plazo y asistencia puedan canalizarse en consecuencia. Esas prioridades deben establecerse tomando como base los recursos existentes, la disponibilidad de materias primas, energía y personal calificado, y la identificación de las oportunidades del mercado. Las prioridades sólo pueden establecerse si se tiene una idea muy clara del mercado local y de la naturaleza de la demanda existente (o prevista). Tanto las vinculaciones descendentes como las ascendentes dentro de la economía ayudarán a identificar los principales sectores de especialización. Una vez establecidas, las prioridades nacionales servirán de marco para la organización de una asistencia institucional especializada y de base para la integración de las diversas políticas orientadas hacia diferentes sectores.

La gama de posibles productos para programas de industrialización rural puede resumirse como sigue:

Producción de insumos agrícolas

- Elaboración de la producción agrícola
- Elaboración de minerales y recursos naturales
- Producción de materiales de construcción
- Producción de bienes de consumo y artículos para satisfacer necesidades básicas
- Artesanías tradicionales
- Instalaciones y servicios de reparación y mantenimiento (incluida la producción de repuestos)
- Insumos y servicios para otras industrias locales (subcontratación y, posiblemente, unidades auxiliares)

Existe una tendencia (posiblemente heredada de los países más industrializados) a hacer demasiado hincapié en la diversificación dentro de las economías en desarrollo en conjunto, prescindiendo de las ventajas comparativas de producción. La sustitución de importaciones ha sido hasta ahora, y probablemente seguirá siéndolo, el punto de partida de la mayor parte de los programas de desarrollo industrial. Hay, sin embargo, límites para la validez de esta estrategia de autosuficiencia, especialmente a nivel de las comunidades rurales y de proyectos concretos, aunque, en el caso de las mercancías de bajo valor unitario destinadas a satisfacer necesidades básicas, la limitación es menor que en el de la producción de bienes de consumo más especializados.

Es difícil generalizar sobre el tipo de oportunidades industriales que pueden existir en una localidad rural determinada. Puede haber ya una cierta actividad industrial, como la producción de materiales de construcción, artesanías tradicionales y la elaboración de la producción agrícola, en formas preindustriales, en la espera de una renovación mediante nuevas inversiones, la introducción de nuevas tecnologías apropiadas y el acceso a mercados más amplios. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se atribuye una gran prioridad al establecimiento de nuevas industrias, bien para sustituir a las importaciones de otros centros industriales o del extranjero, o bien para satisfacer demandas enteramente nuevas nacidas del progreso en otros sectores. La producción de bienes de consumo en zonas rurales se ve a menudo limitada por un bajo poder adquisitivo y una falta de demanda efectiva con mercados fragmentados. A este respecto, sin embargo, la sustitución de productos es corriente y puede ser muy rápida cuando está reforzada por cambios en los gustos y un mayor conocimiento de los modelos no rurales. Teniendo en cuenta la abrumadora dependencia de la agricultura como medio de subsistencia, muchos gobiernos consideran que las industrias con una vinculación descendente, como la producción de insumos agrícolas, son las que deben tener más prioridad para las inversiones. Las oportunidades de producir insumos industriales y la subcontratación de otras empresas mayores más complejas dependerán en gran medida de la proximidad de esas plantas. Sin embargo, puede haber alguna oportunidad limitada para fabricar bienes de producción, particularmente, por ejemplo, si existe ya una tradición metalúrgica arraigada. En el sector de las industrias mecánicas esa actividad empieza muchas veces con la reparación y el mantenimiento y con la fabricación de repuestos.

Es posible distinguir varios tipos de industrias rurales de servicios. En uno figuran las instalaciones y servicios de reparación y mantenimiento, que crece en importancia con la introducción de equipos nuevos y más complejos en el almacenamiento de productos agrícolas, el transporte y la producción de nuevos bienes de consumo; en la mayor parte de los casos este trabajo se realiza por encargo con una fabricación reducida de piezas y componentes. Otro grupo de industrias abarca aquellas en que se

elaboran o fabrican productos, a menudo alimentos o artículos de consumo masivo, en el punto de venta y en instalaciones que son también establecimientos comerciales¹¹. Se trata, en muchos casos, de actividades artesanales. Otras categorías de servicios rurales son el transporte y servicios de infraestructura, y los servicios domésticos y personales. Esos servicios son menos diferenciados en las comunidades menores y más especializados en los grandes núcleos de población. En las zonas rurales las especialidades y tecnologías empleadas tienden a ser más simples, pero su desarrollo es una aportación considerable a la industrialización rural. Esas actividades tienen umbrales bajos de capital y aptitudes y son de fácil iniciación. Actúan, por lo tanto, como vivero de nuevos empresarios y constituyen los cimientos sobre los que se pueden basar actividades industriales más especializadas y complejas.

Industrias tradicionales

Una de las opciones obvias en el desarrollo de industrias rurales es concentrarse en el desarrollo y la diversificación de industrias ya existentes. La mayor parte de la industria establecida en las zonas rurales es de tipo artesano tradicional, aunque pueden haberse desarrollado algunas de las actividades de fabricación y elaboración más sencillas en conexión con empresas de venta al por menor o al por mayor. Las empresas artesanas tradicionales dependen de tecnologías y aptitudes manuales sencillas y de eficacia probada. Existe muchas veces un exceso de capacidad en relación con la demanda y, por lo común, las empresas son de tipo familiar y de subsistencia. La producción tiende a no estar organizada, pero la ventaja de esas unidades es su íntima vinculación con los mercados, sus bajos costos generales y su eficaz adaptación al medio local. La cuestión de si se pueden perfeccionar estas unidades tradicionales para convertirlas en empresas más estructuradas utilizando tecnologías más productivas es de suma importancia.

Toda consideración al respecto ha de tener presente el gran número de personas empleadas en estas industrias. En la India¹², las personas empleadas en oficios manuales e industrias artesanas tradicionales han llegado a un número tal que deben ser protegidas de la competencia, a la que son vulnerables, por lo menos a corto plazo. En la República Unida de Tanzania los herreros de tipo tradicional aportan una gran contribución a la economía rural y, si continuara su decadencia, ello causaría una perturbación considerable y desempleo en sectores conexos. Sin embargo, para que estas industrias puedan sobrevivir deben transformarse sus técnicas, métodos productivos y competitividad. En Kenya, los organismos de extensión han tropezado con una considerable resistencia al cambio y a las medidas de asistencia intensiva que ya se han intentado para resucitar dichas empresas. Los obstáculos para perfeccionar esas actividades son considerables. No es el menor su dispersión geográfica, que dificulta su identificación y hace extremadamente costoso cualquier tipo de asistencia intensiva sobre el terreno, como las del Programa de Desarrollo Industrial de Kenya. Estas empresas carecen de recursos importantes, son muchas veces muy pequeñas, y funcionan generalmente como unidades combinadas de taller y tienda al por menor. Producen artículos por encargo con una gran

¹¹ "Basic issues, macro policies and components of a programme of development" (ID/WG.257/12), pág. 22.

¹² "Industrialization in relation to integrated rural development: review of policies and programmes in India" (ID/WG.257/13).

habilidad manual. A menudo no disponen de ninguna maquinaria, ni movida mecánicamente ni manual. La calidad de su producción varía mucho, frecuentemente como resultado de las materias primas y herramientas empleadas. Su negocio no está organizado en ningún sentido formal, carecen de educación y conocimientos técnicos sistemáticos, y llevan una contabilidad rudimentaria; en resumen, su actividad industrial refleja muy aproximadamente su cultura y su estilo de vida.

Hay varias maneras de prestar a estas empresas tradicionales asistencia para perfeccionar su producción. Se les pueden facilitar mejores herramientas y equipo, y se puede introducir una cierta división del trabajo para mejorar los métodos de producción. Pueden proporcionárseles materias primas y otros insumos de mejor calidad, incluso crédito, donde sea necesario. Es posible mejorar el diseño de sus productos y ofrecerles asesoramiento sobre el uso de servicios bancarios, contabilidad y técnicas de gestión. Hace falta saber si la mayoría de los artesanos estarán dispuestos a cambiar los hábitos de trabajo de toda una vida lo bastante para poder llegar a ser competitivos o si podrán hacerlo.

Nuevas empresas

El establecimiento de nuevas empresas en zonas rurales no es, sin embargo, una alternativa fácil. El problema más común con que tropieza la mayoría de los países en desarrollo es la falta de empresarios. Aun suponiendo que pueda resolverse satisfactoriamente el difícil problema de la selección de productos, la falta de recursos y aptitudes para organizar la producción es general. Es muy limitado el acceso a la tecnología pertinente y considerables los riesgos que entraña el identificar y crear nuevas oportunidades de mercado. El prestar asistencia directa a nuevas empresas rurales exige el establecimiento de instituciones especiales. Entre las dificultades con que se enfrentan estas instituciones figuran las de asesorar sobre la viabilidad de las propuestas de proyectos, la falta de capital social y de garantías aceptables para los préstamos y la tarea de seleccionar posibles empresarios merecedores de apoyo. Sigue siendo cierto que el único indicador fiable de la capacidad empresarial es un buen historial como empresario.

Elección de la tecnología

La elección de la tecnología que debe utilizarse en las industrias rurales parece a primera vista más amplia de lo que es en realidad, y las ventajas son inciertas. Normalmente el desarrollo local de tecnologías apropiadas representa un gran riesgo y es a la vez una actividad cara en lo que se refiere al tiempo y a la financiación. En la práctica, por consiguiente, la elección de tecnología en zonas rurales es limitada y está determinada en gran medida por los elementos disponibles inmediatamente o con más facilidad. El proceso de difusión de nuevas tecnologías es incierto y parece difícil de influir y dirigir. A corto plazo, será posible obtener rendimientos mucho mayores si se da prioridad a un mayor conocimiento de las disponibilidades reales; por oposición a las teóricas, de tecnologías apropiadas de probada eficacia, en vez de a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Luego se podría prever a largo plazo la importación y adaptación de tecnologías recientes de otras regiones o países, así como el estímulo de la innovación, sobre todo en las pequeñas empresas, por ejemplo, mediante la financiación de instalaciones experimentales de producción.

Requisitos institucionales

De la eficiencia de las instituciones nacionales encargadas de decidir la política en esa esfera, dependerá en gran parte del grado en que se puedan formular políticas eficaces para hacer frente a cuestiones tan diversas y complejas. Ya se ha hecho hincapié en la importancia del establecimiento de objetivos bien definidos para la industrialización rural. Es preciso igualmente delimitar claramente las competencias para su ejecución, y establecer un sistema bien desarrollado de comunicaciones verticales y horizontales en las cadenas administrativas.

Por lo común, la competencia en materia de industrialización rural se reparte entre varios departamentos o ministerios, entre ellos los de industria, agricultura, planificación, desarrollo rural, etc. Conviene encomendar a un solo organismo la responsabilidad por las principales iniciativas y la coordinación de la planificación y ejecución, a fin de que haya una integración de las políticas y proyectos de desarrollo. En muchos departamentos existen ya personal muy capacitado, y puede ser necesario destacar aparte de ese personal de unos a otros para utilizar su experiencia. Actualmente, el componente industrial de muchos programas de desarrollo rural rara vez se lleva íntegramente a la práctica, pero el compromiso político y la atribución de competencias deben necesariamente proceder a su realización.

El grado de descentralización del mecanismo nacional de planificación variará de un país a otro, pero la mayor parte de los países en desarrollo tienden a un sistema centralizado de planificación. El desarrollo rural requiere la mayor descentralización posible para asegurar la necesaria adaptación de las estrategias a las condiciones y necesidades locales. El nivel en que ello será posible dependerá siempre de una transacción según la complejidad de la infraestructura del país, la naturaleza de la administración local y la disponibilidad de personal con la capacidad y los conocimientos necesarios. Por desgracia, el intento de conseguir una integración de la política de desarrollo industrial para zonas rurales con la política de otros sectores es a menudo incompatible con el modelo de gobierno establecido en los países en desarrollo. Es preciso, pues, dar gran preferencia al establecimiento de un marco institucional eficaz a nivel operacional, con oportunidades para una participación local efectiva.

Deben examinarse detenidamente las posibilidades del nivel provincial (inferior a la región o superior al distrito), como base para integrar la planificación y ejecución del proyecto. Será decisiva la eficacia de sus vinculaciones con las instituciones nacionales supremas y deberán evitarse en todo lo posible los niveles intermedios. El sistema Markaz del Pakistán¹³ merece un examen atento en este aspecto, ya que parece haber logrado un equilibrio eficaz entre las prioridades nacionales y los intereses de las comunidades locales.

La prestación de asistencia especializada a las entidades provinciales puede organizarse racionalmente con instituciones apropiadas de investigación de alto nivel y carácter técnico que aporten su contribución a medida que se identifique la necesidad de servicios de asesoramiento a nivel local. El éxito de los programas de desarrollo rural integrado depende mucho de la eficacia de las relaciones de trabajo entre los departamentos y organismos centrales y la administración local, y de la buena disposición de esos organismos para preparar proyectos integrados. El

¹³ "Industrialization in relation to integrated rural development in India, Nepal and Pakistan" (ID/WG.257/4), anexo III, pág. 4.

establecimiento de un marco institucional de estas características debe procurar acercarse a un equilibrio de poder, pero no hasta el punto de ahogar iniciativas o desdibujar responsabilidades.

El marco institucional para proporcionar insumos a las empresas rurales debe adaptarse al tamaño y a la variedad de las necesidades de cada localidad. Lo mejor es delegar actividades tales como los préstamos de capital y los servicios de comercialización y extensión a organizaciones especializadas, posiblemente empresas estatales pero autónomas, que funcionen con carácter comercial. Esas organizaciones requieren una representación local eficaz y una completa coordinación de sus procedimientos y operaciones hasta llegar incluso al nivel de las relaciones con cada cliente. Es deseable, sin embargo, que esos servicios se mantengan separados del diseño del proyecto y su ejecución por un organismo de desarrollo. Los organismos financieros deben participar en la tarea de crear nuevas empresas o transformar las unidades ya existentes.

La importante tarea de crear oportunidades para que los grupos destinatarios participen en la planificación y ejecución de proyectos concretos plantea la cuestión del papel que debe desempeñar la administración local. A largo plazo, sus mecanismos deben poder satisfacer con mayor eficacia las aspiraciones de la población rural. A corto plazo, se prescinde muchas veces de ella, sobre todo si está dominada por intereses minoritarios, como las clases terratenientes. En esas circunstancias deberán fundarse nuevas instituciones de nivel inferior, quizá basadas en unidades de producción o grupos de unidades, a fin de promover los intereses del grupo destinatario.

La eficacia del marco institucional para contribuir al desarrollo de las industrias rurales estará en relación directa con la cantidad y calidad de los conocimientos prácticos del personal esencial. El desarrollo de mandos con dedicación y experiencia es un requisito previo al progreso. No menos importante es la disponibilidad de personal con experiencia industrial y de gestión, sensible a la situación y a las dificultades de las industrias rurales. Es extremadamente difícil desarrollar rápidamente y en la escala necesaria este tipo de expertos que, sin embargo, son el factor cuya aportación será seguramente la más valiosa.

III. Contenido y organización de programas de industrialización rural

Es probable que los programas concretos estén concentrados en determinados problemas o deficiencias de la economía rural, y que se organicen para satisfacer las necesidades y oportunidades que hayan quedado de manifiesto en determinada localidad o grupo de localidades. Por consiguiente, el primer paso a nivel operacional será la identificación de productos concretos que puedan producirse en determinada localidad, dentro de las prioridades más amplias que se hayan trazado a nivel nacional. Los diversos proyectos locales y la asistencia que requieran pueden entonces organizarse teniendo presentes estas últimas.

Prioridades por productos

Las decisiones más importantes que conducen al desarrollo de industrias rurales son las que tienen que ver con la selección de productos. Sin embargo, tales decisiones se cuentan entre las más difíciles en que pueden influir las entidades de desarrollo, o a las que hayan de acomodarse. Además, las entidades de desarrollo tienden a identificar problemas comunes a una industria y orientar sus programas de asistencia como contribución hacia la viabilidad de la industria en su conjunto, lo cual, en el mejor de los casos, no es más que una aproximación a los problemas con que tropiezan las diferentes empresas. La raíz de algunas dificultades puede consistir aquí en la calidad de la gestión, la organización de la producción, o lo inadecuado de determinado producto para su mercado local. Evidentemente, se requieren conocimientos y aptitudes mucho más especializados para abordar problemas concretos a nivel de las diferentes empresas, y es comprensible que las entidades de desarrollo estén a menudo mal equipadas para ocuparse de ellos eficazmente.

La importancia de la orientación por productos, tanto de las empresas como de las instituciones de desarrollo, puede verse en lo relativo al problema de identificar mercados industriales. El establecimiento de un conjunto de prioridades por productos y la subsiguiente orientación de la asistencia para el desarrollo de manera selectiva a fin de estimular la producción de los mismos, es una parte fundamental del proceso de formulación de políticas. Tal enfoque ha de basarse en el análisis del mercado actual en la localidad correspondiente, habida cuenta del potencial de variación de la demanda y de una evaluación de las necesidades observadas de los consumidores. La responsabilidad primordial de esto recae sobre el empresario individual; pero hará falta una compenetración considerable, así como detallado conocimiento, de parte de las entidades de desarrollo encargadas de proporcionar apoyo directo a los empresarios individuales y de organizar una inversión pública a largo plazo en infraestructura o medidas más indirectas de asistencia a las industrias rurales.

Esta reunión y organización de informaciones sobre mercado excede a la capacidad de la mayoría de las empresas pequeñas y rurales, especialmente cuando el mercado se extiende más allá de la vecindad inmediata. Por otra parte, no es el tipo de trabajo que ordinariamente conviene a los órganos estatales. Suele haber una comprensión insuficiente de la importancia de este vital insumo para las industrias rurales. Incluso cuando existe cierta comprensión, se da mucha incertidumbre en cuanto a la manera de organizar tal actividad, sobre todo en países en desarrollo donde la falta de estadísticas fiables y de informaciones de mercado puede ser casi total.

La organización de la producción

La importante tarea de proporcionar mayores oportunidades para la participación local suscita la cuestión de saber qué tipos de unidad básica de producción han de estimularse. Las selecciones entre empresa pública y privada o entre formas de producción empresariales o más cooperativas resultan más aparentes que reales, ya que derivarán de la tradición político-cultural del respectivo país o región. Es obvio que el tipo predominante de unidad productiva, así como su tamaño y grado de complejidad, ayudarán a determinar la especie de asistencia oficial que se le dé y la manera cómo le sea entregada.

Las empresas de mayor tamaño, sean de propiedad pública o privada, tienden a ser mucho más exigentes en cuanto a las aptitudes de organización, de gestión y técnicas que requieren, y a menudo recurren a la importación de personal calificado clave desde otras regiones. Las pequeñas empresas privadas pueden ayudar a la movilización de recursos locales por lo demás subutilizados, sobre todo capital local, y debieran tener la ventaja de una considerable flexibilidad de su producto así como de una fácil adaptabilidad a las cambiantes necesidades del mercado. Sin embargo, tales empresas dependen de las aptitudes empresariales locales y de su acceso a fuentes de financiación suficientes; las que tengan experiencia comercial o industrial previa estarán en mejores condiciones para explotar cualesquiera oportunidades adicionales y asistencia que ofrezcan las entidades de desarrollo. Tan sólo en los procesos manufactureros más simples y en las actividades preindustriales será posible que los umbrales más bajos de capital y aptitudes permitan la entrada de empresarios sin experiencia.

Las formas más cooperativas de empresa pueden constituir una manera más eficaz de hacer participar a algunos de los sectores más pobres de la comunidad, y pueden también alcanzar un mayor grado de autosuficiencia cuando logren extenderse a la manufactura subsidiaria o a las actividades de servicio¹⁴. Acaso el factor preponderante en esto sea la índole de las iniciativas locales y la capacidad organizativa local. No puede ponerse en duda la fuerza y el progreso igualitario de las instituciones cooperativas, una vez plenamente desarrolladas, así como la participación y la motivación que pueden surgir de la propiedad común de los activos. Mientras más próximos estén los participantes a la adopción de decisiones sobre oportunidades de inversión, tanto más bien informadas es probable que sean las decisiones que se tomen. Sin embargo, el número de casos en que tales movimientos cooperativos surgen espontáneamente, lo cual es casi una condición necesaria de éxito, parece ser relativamente pequeño.

¹⁴ "The role of industrial co-operation in rural development; experience of Poland" (ID/WG.257/7).

Medidas de asistencia a empresas rurales

Los diversos tipos de asistencia que pueden proporcionarse dentro de los programas de industrialización rural pueden agruparse convenientemente en las cinco categorías siguientes: establecimiento de infraestructura, adquisición de destrezas, la función de un servicio de extensión industrial, suministro de crédito y creación de un ambiente de negocios favorable. Mientras que es casi seguro que se requiera cierta asistencia en cada una de estas categorías, la equilibrada distribución de los recursos disponibles entre ellas ha de variar entre las localidades.

Establecimiento de infraestructuras

Una de las limitaciones fundamentales en países en desarrollo, y sobre todo en sus zonas rurales, es la falta de infraestructura física. Varios estudios de casos concretos, por ejemplo, en Kenya y la India, han indicado que esa inversión básica para la economía rural debe recibir una elevada prioridad. Sin embargo, se presentaron dos dificultades: el elevado costo de ello y el riesgo de una inversión poco apropiada. Además, junto con el desarrollo inicial de la infraestructura rural se da una paradoja: al mismo tiempo que aumenta la actividad económica y, por ende, la autonomía de la respectiva región, eso también sirve para reforzar las vinculaciones con los cercanos centros predominantemente urbanos, así como la dependencia respecto a éstos. La mejora de las comunicaciones por carretera, por ejemplo, puede aumentar el ritmo de migración desde las zonas rurales a las urbanas. A este respecto, vale la pena mencionar la prioridad que se ha dado en China al suministro de electricidad a las zonas rurales, más bien que a la mejora de los caminos. Las mejoras de infraestructura no son necesariamente discriminatorias en los beneficios que proporcionan.

De todos modos, la mejora de las comunicaciones —en especial, el suministro de transporte barato y fiable para personas y mercancías— sigue siendo una necesidad fundamental de las industrias rurales. Mientras más remota y aislada sea una localidad, tanto más difícil es el abastecimiento de materias primas, tanto más limitado es el horizonte comercial, y tanto mayor el problema de obtener buen suministro de insumos y servicios esenciales.

El suministro de servicios públicos, tales como energía, representa también un elemento básico, sin el cual es sumamente difícil mejorar la productividad. Sin embargo, la disponibilidad de tales servicios no consiste únicamente en su presencia; igualmente importantes son el que estén libres de interrupción y los plazos de espera para la instalación o expansión. Unos buenos medios de comunicación de ideas e informaciones por correo y teléfono revisten también importancia, no siendo la menor la eficaz organización y administración de cualquier programa de asistencia en zonas remotas, de población diseminada. A fin de facilitar el funcionamiento del mercado se requieren contactos bastante frecuentes y estrechos entre entidades, productores y consumidores. Relativamente poco es lo que se ha avanzado hasta ahora en la aplicación de medios de comunicación masiva, por ejemplo, sencillos manuales de autoayuda, diagramas y guías, de modo que los habitantes de los campos puedan instruirse y estar en mejores condiciones de resolver sus dificultades.

La carencia de un eficaz sistema de distribución es, asimismo, otro gran obstáculo para las industrias rurales. Ello, en parte, está en función de la infraestructura disponible. Puede representar también uno de los motivos de

oposición al crecimiento de nuevas industrias rurales, pues es posible que los comerciantes locales ya estén abasteciendo a los mercados rurales del contorno con productos de procedencia distante, tales como importaciones. La intervención y la inversión estatales en las actividades de distribución, sean al por mayor o al por menor, es arriesgada, si bien resulta común encontrar controles de precios para ciertos materiales. La dificultad principal de la intervención en gran escala, como en la República Unida de Tanzania, donde está nacionalizado todo el sistema de distribución, es que tiende a una excesiva centralización y a menudo es controlada desde fuera del ambiente rural. Es menester mucha flexibilidad y autonomía a fin de ejecutar eficientemente la función de distribución, como, por ejemplo, en el mecanismo de fijación de precios. Las variaciones de las especificaciones y la calidad del producto, la fragmentación de las adquisiciones en gran escala y el transporte, todo ello representa problemas logísticos formidables, en los cuales los errores entrañan enormes costos.

Existen, naturalmente, dos aspectos en que el sistema de distribución es particularmente importante para el desarrollo de industrias rurales. Uno es el abastecimiento de materias primas, donde puede haber una restricción considerable para las empresas más pequeñas, sobre todo para las entidades artesanales de tipo más tradicional. El otro es la distribución de productos acabados. A este respecto, es posible que no se haya prestado atención suficiente a la posible contribución de las cooperativas de consumidores, las cuales pueden tener un papel importante que desempeñar en la satisfacción de requisitos básicos. Ofrecen ventajas considerables en lo que respecta a compras en gran escala, control de calidad y asignación de pedidos a los proveedores locales. En la práctica, el grado de participación estatal directa en el sistema de distribución queda limitado, a menudo, a mecanismos de control de precios o actividades de distribución por empresas públicas autónomas, de orientación mercantil, especialmente en el abastecimiento de materias primas, cuando ha existido explotación por parte de intermediarios.

Una de las políticas industriales más frecuentes es el suministro de terrenos y edificios para fines industriales¹⁵. Esto obedece a diversos motivos: la difusión de la planificación y controles en materia de utilización de la tierra, la preocupación por los efectos ambientales de la industrialización, la escasez, y el elevado costo consiguiente, de la tierra para fines industriales en regiones agrícolas prósperas, y los programas de remodelación urbana. Los intentos de trasladar empresas más grandes a nuevos emplazamientos han dado lugar también a un desarrollo en gran escala de terrenos y servicios, bajo la forma de parques industriales, inicialmente en grandes centros urbanos.

Este concepto de concentraciones de industria planificadas, con edificios construidos a propósito, se ha hecho extensivo a las zonas rurales, en primer lugar porque existe poca o ninguna acomodación adecuada para una actividad industrial nueva o ampliada. Sin embargo, una dificultad apreciable es el grado de inversión requerida, especialmente cuando las normas de los locales industriales son demasiado elevadas y no se ajustan a la localidad o a la etapa de desarrollo de la economía local. Demasiado a menudo no se presta atención suficiente a las necesidades de las empresas individuales, especialmente los talleres más tradicionales, tales como los que prefieren los artesanos. Los edificios nuevos construidos a propósito pueden imponer

¹⁵ Sobre esta política versa un estudio titulado "The effectiveness of industrial estates in developing countries" (UNIDO/ICIS/32).

a las empresas rurales excesivos costos de capital y gastos generales, sobre todo si su traslado se ve impuesto por planes de remodelación urbana. Por lo tanto, se requieren ciertas transacciones iniciales, de modo que las normas de acomodación y las condiciones de trabajo vayan mejorando gradualmente, desde comienzos muy sencillos y de bajo costo, a medida que las empresas rurales se desarrollan y pueden sobrellevar los mayores gastos que ello supone.

Este principio de tratar de reducir los gastos de capital y gastos generales a un mínimo absoluto se aplica sobre todo al desarrollo de parques industriales. Tal concepto sigue siendo muy atractivo, por más que el umbral de "centralidad" que justifica los costos involucrados en organizar y construir un parque industrial es mucho más alto de lo que comúnmente creen muchas entidades de desarrollo. Para los políticos, un parque industrial representa una muestra valiosa de desarrollo dentro de una localidad determinada. Para los planificadores y las entidades de desarrollo, los parques industriales son una manera de mostrar resultados rápidos, mediante la concentración de sus recursos en unas cuantas localidades seleccionadas y la organización de un paquete de incentivos para los candidatos a empresarios. Para el empresario, constituyen los parques industriales una manera favorable de simplificar el largo y complicado proceso de establecer una nueva empresa, adquirir o construir edificios y poner en marcha la producción.

Sin embargo, las dificultades que supone la aplicación con éxito de un programa de parque industrial son considerables, y los costos son elevados. La experiencia de la India a lo largo de dos decenios ha servido para destacar sus limitaciones en las zonas rurales. Los parques industriales, por sí mismos, resultan insuficientes como catalizadores del desarrollo; deben estar apoyados por otras formas de asistencia, encuadrada en una política amplia para estimular la industrialización. Más que para iniciar el desarrollo de industrias rurales, son apropiados para acelerarlo. Las ventajas de sistemas menos complejos, tales como los conglomerados de talleres para artesanos, resultan tal vez más apropiadas para las situaciones rurales, pero incluso éstos no llegan a realizarse a menos que haya un apreciable desarrollo simultáneo de la capacidad empresarial y de organización.

La creciente complejidad de la estructura y, por ende, la posibilidad de acceso a mercados más vastos, permite una especialización cada vez mayor de la producción industrial. En las zonas rurales, una mejora gradual de la infraestructura irá en beneficio de la producción de menor escala, así como de las limitadas aptitudes y tecnologías de la mayor parte de las empresas. Sin embargo, si no existen los servicios básicos esenciales, tales como energía, agua, transporte y banca, apenas cabe esperar algún funcionamiento de las empresas industriales.

La adquisición de destrezas

En las economías rurales tradicionales, uno de los requisitos básicos para el desarrollo de la industria es la adquisición de nuevas destrezas, tanto por aquellos que dirigirán y supervigilarán la producción como por aquellos que practicarán artesanías industriales. La disposición a correr riesgos y la capacidad de movilizar recursos derivan de aptitudes culturales, el ambiente local y los antecedentes familiares; hasta cierto punto es posible crearlos mediante cierta capacitación formalizada. Las fuentes de espíritu empresarial pueden ser los grupos de comerciantes, los terratenientes, las

clases profesionales y artesanales, los capataces y trabajadores experimentados de la industria y los diplomados técnicos de la instrucción superior (una vez obtenida cierta experiencia en el trabajo). Bien puede incluirse a tales grupos de personas entre aquellos a donde apuntan muchos programas de industrialización rural.

La selección de un posible empresario para proporcionarle capacitación o financiación es una actividad de elevado riesgo, pero no más que la de identificar a un artesano capaz de transformarse en el propietario/gerente de una empresa más organizada. Unas elevadas tasas de mortalidad son casi inevitables, sobre todo entre las empresas más pequeñas, y tienen que aceptarse como uno de los costos del desarrollo. Habiendo cierta necesaria y paciente dedicación por parte de las entidades de desarrollo, así como ciertos insumos destinados a estimular y motivar una respuesta del grupo escogido como meta, el resultado es, como lo muestran algunas campañas intensivas por distritos en la India¹⁶, que se producirá una respuesta de los empresarios rurales; la dificultad consiste en identificar la respuesta y alimentarla hasta que alcance su madurez.

Son catalizadores necesarios la disponibilidad de asesoramiento técnico por expertos y la orientación práctica sobre la manera de superar los obstáculos iniciales al establecimiento o la expansión de una empresa industrial. También son esenciales la posibilidad de conocer tecnologías y métodos de producción nuevos y la oportuna disponibilidad de asistencia financiera. En las zonas rurales, la disponibilidad de paquetes de procesos de producción de baja tecnología así como de operaciones "llave en mano", es probablemente esencial para que surjan las primeras empresas manufactureras. El grado en que las entidades de desarrollo puedan identificar a posibles empresarios, y establecer contacto con ellos, determinará en gran medida el éxito en acelerar el desarrollo de industrias rurales. Una vez que se hayan adoptado en principio las decisiones de inversión, entonces puede proporcionarse ayuda para los problemas de puesta en marcha y pueden ofrecerse servicios de apoyo a la producción. El margen de tiempo desde la iniciación hasta la producción, en empresas nuevas o en expansión, suele ser a menudo hasta de dos años. Una de las mejores cualidades de un empresario para alcanzar éxito es la determinación y la dedicación para adaptarse e imponerse al tortuoso proceso que supone el hacer entrar en producción una capacidad industrial nueva.

En algunos países en desarrollo se han diseñado e introducido programas de desarrollo y capacitación empresariales, que a menudo comprenden intentos de motivación competitiva. Algunos de ellos no parecen hacer otra cosa que dar ayuda en los aspectos mecánicos de iniciar una nueva empresa. En otros se enseñan los principios y técnicas más fundamentales de la gestión, y se trata de crear una comprensión de métodos más avanzados; cualquier interés ulterior puede satisfacerse entonces mediante cursos más especializados, según sea la demanda. También se han diseñado otros procedimientos, tales como el de "aprendizaje por medio de la acción", en que se procura enseñar a los empresarios a reconocer los problemas de negocios en su determinada situación. No obstante, se ha prestado atención insuficiente a la presentación de las destrezas de gestión de forma simplificada, que pueda ser absorbida y utilizada con más facilidad por los empresarios rurales. Una de las mayores dificultades en la capacitación de empresarios es que, una vez que están sumergidos en los problemas cotidianos de la dirección de una empresa, no les queda mucho tiempo para dedicarse a perfeccionar sus destrezas.

¹⁶ ID/WG.257/13, *op. cit.*

Dentro de zonas rurales donde existe mucho desempleo, tanto disfrazado como abierto, es frecuente la paradoja de que haya abundante mano de obra pero escasez de destrezas. Es probable que la fuerza de trabajo carezca de las técnicas y destrezas industriales que se requieren en formas de producción más organizadas, sobre todo aquellas que entrañan tecnologías nuevas y una mayor división del trabajo. El contenido y la orientación profesional de la instrucción elemental, donde la haya, pueden servir de bases para posteriores programas de capacitación especial, con tal que se haya logrado la necesaria integración de objetivos. En la mayor parte de las situaciones rurales, la manera de actuar consistirá probablemente en planes de instrucción no formalizada para adultos unidos a capacitación en el trabajo.

La capacitación de artesanos tradicionales se efectúa enteramente en el trabajo, por instrucción verbal y mediante el ejemplo. La jerarquía establecida de capacitación puede extenderse, como en Nigeria, a través de prolongados períodos de prestación de ayuda, largos aprendizajes (por cuyo privilegio el aprendiz tendrá que pagar), un período de trabajo como oficial y tal vez como capataz, antes de llegar a establecerse como maestro independiente. Es interesante observar que este sistema tradicional de aprendizaje, y la subsiguiente fase de establecimiento por cuenta propia e imitación, se suele reflejar en la pauta de crecimiento de las empresas pequeñas, incluso en oficios modernos. Los empleados, una vez que están completamente capacitados y familiarizados con determinada línea de trabajo, se establecerán por cuenta propia, en competencia directa con su anterior empleador, y a veces contando incluso con el asentimiento y la asistencia indirecta de éste. Una pequeña empresa que tenga éxito atrae rápidamente a varios imitadores en el entorno más próximo, incluso sin tenerse en cuenta el nivel de la demanda.

La capacitación en las destrezas que probablemente se requieran para los programas de industrialización rural ha de realizarse, en cuanto sea posible, con antelación a la creación de las oportunidades de empleo. Las destrezas fundamentales de producción son las de los capataces, sobre todo cuando la aportación principal del empresario es su capacidad organizativa/comercial más bien que su dominio de los procesos de producción de que se trate. En la mayoría de las empresas rurales más pequeñas, tales capataces asumirán la responsabilidad de la gestión de producción así como de la capacitación de los trabajadores, y acaso sean el elemento clave para elevar la productividad.

La función de un servicio de extensión industrial

La labor de un buen servicio de extensión industrial es acaso la más importante entre las formas de asistencia que proporcione una entidad a las industrias rurales. Por el estudio concreto realizado en Kenya y por la experiencia en otros países en desarrollo, se ve que tal servicio desempeña un papel central en relación con el desarrollo de las capacidades industriales. Se trata, sin embargo, de un papel difícil de definir con precisión y que ofrece considerables variaciones de un país a otro. Hay una tendencia común, que se puede ver en el proyecto de industrialización rural de Kenya¹⁷, a imponer al servicio de extensión todos los objetivos generales del desarrollo industrial. No obstante, tal servicio debería tener funciones muy limitadas y muy concretas, a saber, un papel de apoyo a la producción. Ha de estar orientado primordialmente hacia la prestación de servicios a la capacidad de producción

¹⁷ ID/WG.257/6, *op. cit.*

existente, y ocuparse de la organización de la producción así como de las tecnologías tanto del producto como de los procesos productivos, a fin de mejorar la eficiencia, el control de calidad y el diseño de productos. Sus técnicas fundamentales comprenden el asesoramiento en la fábrica y la demostración de mejores tecnologías, métodos de trabajo y equipo. El personal de extensión ha de estar capacitado adecuadamente y contar con el apoyo de funcionarios plenamente calificados y experimentados, si bien no todos los funcionarios requieren calificaciones máximas. En realidad, para ayudar a empresas más pequeñas a obtener las técnicas de gestión básicas pueden resultar más apropiados funcionarios de extensión relativamente subordinados, que tengan sólo una instrucción fundamental (y la necesaria capacitación). Sin embargo, tal asistencia requiere una relación estrecha y permanente entre el personal de extensión y las empresas individuales. Existe un solapamiento inevitable con la función de capacitación; de todos modos, es conveniente que estas funciones se mantengan separadas, aunque estrechamente integradas.

Los necesarios servicios de apoyo pueden comprender un servicio de consultoría que se ocupe de determinadas dificultades de producción, servicios de reparación y mantenimiento para maquinaria y equipo, servicios de utillaje que ofrezcan capacidades de ingeniería de alta precisión, y servicios sobre procesos y tratamientos especializados, si bien, en el último caso, siendo suficiente la demanda, puede justificarse que tal servicio quede por cuenta de una empresa local sobre una base comercial. Tales servicios, por supuesto, son caros de proporcionar y deben ajustarse a la demanda. Sería conveniente que las empresas que se benefician de esos servicios sufragaran una proporción creciente de su verdadero costo a medida que avance el tiempo, aunque de todos modos, una proporción apreciable del costo tendrá que ser sufragada durante un tiempo considerable por el propio servicio de extensión.

La asistencia técnica proporcionada por un servicio de extensión sólo resultará constructiva si el nivel de conocimientos de su personal se mantiene a la par con el de los clientes. Esto exigirá una constante renovación de destrezas y conocimientos, lo cual sólo será posible si se realiza cierta especialización con intervención de varios centros de extensión. Así ocurre sobre todo tratándose de la labor de desarrollo que se efectúa a nivel de producto o proceso. Pocas empresas rurales es probable que puedan sufragar esa labor de desarrollo, aunque algunas posean una considerable capacidad de innovación. Se necesitará asistencia para hacer pasar esas innovaciones a la etapa de producción, y es dudoso que la pueda proporcionar desde lejos un instituto nacional de investigación. La tarea de las asociaciones de investigación consistirá en la investigación más fundamental sobre tecnologías nuevas. "El desafío del desarrollo de productos reside en la combinación de los procesos técnicos con el estudio del sector pertinente de mercado, en consulta con los productores locales"¹⁸. Las observaciones hechas en Kenya sugieren que los proyectos nuevos mostrarán un aumento de su densidad de capital en comparación con los antiguos. No está claro si esto es o no inevitable; sin embargo, parecería que el grado de densidad de capital es susceptible de cierto control.

Hay dos aspectos conexos de la labor del servicio de extensión industrial: el de la tecnología industrial y el de las técnicas de gestión. En vista de lo limitado de los recursos disponibles para la mayoría de las industrias rurales, es probable que la eficiencia del empresario en el uso de sus recursos financieros, sobre todo del capital de explotación, determine el éxito o el fracaso de la empresa. La disponibilidad de

¹⁸ ID/WG.257/6, *op. cit.*, pág. 32.

asistencia para la identificación de problemas de negocios constituirá un insumo valioso para la viabilidad de las empresas rurales. El ejemplo de la colaboración a la productividad mediante "contadores en bicicleta" en Kenya¹⁹ es interesante, porque muestra de qué manera un personal de extensión de bastante baja categoría, pero adecuadamente capacitado, puede proporcionar una asistencia adecuada a la capacidad de absorción de los empresarios.

El suministro de crédito

La disponibilidad de crédito a largo y a corto plazo es un ingrediente vital para el desarrollo de industrias rurales, y generalmente recibe una elevada prioridad dentro de las estrategias industriales. Sin embargo, es muy poco frecuente que haya suficiente crédito de origen local para satisfacer las necesidades de las empresas existentes. Las empresas tradicionales de tipo artesanal así como las pequeñas empresas nuevas tienden a estar subcapitalizadas. Las líneas de crédito existentes, a través de prestamistas o de bancos comerciales, no bastan para proporcionar nuevas inversiones en volumen apreciable. El problema de financiar la inversión industrial presenta dos aspectos diferentes: la necesidad de capital de riesgo que complementa el capital propio, disponible mediante miembros de la familia o amigos, y la necesidad de capital de explotación. Sin embargo, el problema de fondo es el mismo en ambos casos, esto es, la disponibilidad de capital o el acceso al mismo, *no* su costo.

Es probable que se necesiten mecanismos especiales para suministrar el capital de riesgo y el capital de préstamo a largo plazo, una importante finalidad de los cuales sería respaldar los recursos propios de un empresario y permitirle obtener préstamos a través de canales más normales en las condiciones corrientes. Tal vez sea necesario que los fondos especiales estén respaldados por garantías que ayuden a cubrir el riesgo de fracaso y estimulen a mitigar hasta cierto punto las rigurosas condiciones de préstamo. Hará falta un enfoque flexible en lo relativo a las garantías pedidas a fin de apoyar a los empresarios dignos de ayuda, que ofrezcan las mejores perspectivas tanto de dar utilidad sobre el préstamo como de reembolsar el principal. La posibilidad de obtener activos fijos en condiciones de locación-compra parecería apropiada para zonas rurales. El proceso de selección de clientes exige la eficaz coordinación de decisiones y la integración de políticas entre las diversas entidades involucradas, a fin de evitar demoras como también procedimientos innecesariamente complicados.

La responsabilidad de evaluar la viabilidad de las propuestas puede recaer convenientemente tan sólo sobre las entidades de financiación interesadas. Por consiguiente, tales entidades habrán de contar con las necesarias técnicas y conocimientos a fin de que puedan adoptar un punto de vista tanto financiero como comercial. La responsabilidad de promover nuevas oportunidades de inversión en zonas rurales ha de recaer probablemente sobre la entidad de financiación, por lo menos en parte. Por consiguiente, las entidades tendrán que estar eficazmente representadas a nivel local, pero les resultará beneficiosa esta profundidad de la comprensión del mercado local que obtendrán mediante esa familiaridad y participación local.

El suministro de capital de explotación será mejor que corra por cuenta del sistema bancario, con tal que los bancos respondan a los esfuerzos de parte del

¹⁹ "Case study of rural industrialization in Kakamega District, Kenya" (ID/WG.257/2), pág. 12.

gobierno por lograr un criterio más liberal. Para obtenerlo se necesitarán, sin duda, algunas garantías. La modificación de las actitudes respecto al suministro de crédito rural exige un vasto programa de capacitación nueva y reorientación, a fin de equipar a los bancos para llevar a cabo una tarea de gran contenido administrativo. Pueden diseñarse procedimientos y salvaguardias, tales como el control de las existencias de materias primas y productos acabados, pero el tipo de relaciones que los bancos establezcan con los clientes influirá mucho para determinar la utilización que se haga de los préstamos. Es evidente que la carencia de sucursales locales constituye un obstáculo casi insuperable para el desarrollo de industrias rurales. La proximidad y el frecuente contacto con los clientes son requisitos previos para asegurar el reembolso de los préstamos. Los bancos pueden contribuir mucho para estimular la introducción de procedimientos contables sencillos y la vigilancia de los progresos de la empresa, de modo que vaya aumentando el nivel general de utilización de los recursos así como la eficiencia general de la misma. Será necesario diseñar técnicas contables sencillas para las empresas pequeñas, sobre todo para las de tipos más tradicionales. Los elevados costos adicionales que representan las comisiones de los planes de crédito rurales, tal vez requieran alguna subvención de parte de las entidades de desarrollo, pero el beneficio obtenido en el desarrollo de empresas rurales vendrá a compensar con creces el costo que ello haya ocasionado.

Creación de un ambiente de negocios favorable

La existencia de un ambiente hostil a los negocios constituye un indudable freno a las decisiones de inversión industrial. La identificación y liquidación de aquellos aspectos de las políticas más amplias que tengan efectos adversos para las industrias rurales constituye una tarea importante de una entidad de desarrollo. Por ejemplo, las medidas de control ambiental relativas a ruido, contaminación y eliminación de desechos, así como los reglamentos sobre seguridad y sobre construcción, pueden imponer a las industrias rurales nacientes unos recargos de costos que disminuyen su viabilidad. Las medidas sobre utilización de la tierra tienen a menudo efectos negativos sobre las decisiones en cuanto a ubicación de industrias, mientras que los reglamentos relativos a la propiedad y control de los activos productivos y la riqueza son factores de mucho peso en las decisiones sobre inversión. Del mismo modo, las políticas fiscales y la reglamentación de las prácticas de negocios y actividades comerciales pueden ser obstáculo a la inversión en empresas industriales.

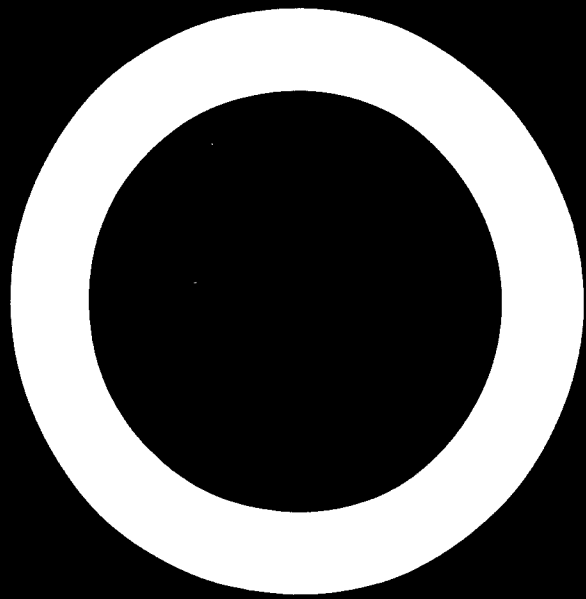
Muchos países en desarrollo elevan el umbral a partir del cual se aplican estos controles, a fin de exceptuar a las empresas más pequeñas. Una vez que se ha creado una categoría de industria especial y privilegiada, inmediatamente surgen los problemas de definir quiénes pertenecen a ella. Los criterios varían según sean los fines que se persiguen. Sin embargo, debe evitarse que coincidan los límites resultantes de criterios arbitrarios que determinen el derecho a incentivos especiales u otros beneficios, a fin de impedir que aparezcan barreras al crecimiento o a la expansión de empresas individuales, que pudieran ocasionar la pérdida de beneficios. Es dudoso si debería haber alguna distinción de tratamiento entre empresas en la gama de pequeño o mediano tamaño. En cambio, puede haber mayor motivo para reconocer los problemas especiales de las empresas muy pequeñas, por ejemplo, las que son negocios unipersonales.

Los intentos de discriminar entre las empresas por motivo de su ubicación están, asimismo, cargados de dificultades. En el supuesto de que puedan resolverse los problemas de definición, resulta que las exenciones globales o los privilegios especiales no discriminan con bastante precisión, mientras que la otra posibilidad supone mucho trabajo administrativo y pérdida de tiempo, lo que multiplica las oportunidades de corrupción. El deseo de dispersar y reubicar la capacidad industrial ha ocasionado en algunos países la introducción de subvenciones de capital u otros incentivos a nivel regional o subregional. No está claro qué repercusión tienen estas medidas sobre las empresas rurales más pequeñas, y probablemente no sea muy considerable. Las explotaciones más grandes y de mayor densidad de capital se sienten atraídas por tales beneficios, los cuales se miran como compensación por los mayores costos que suponen las ubicaciones desfavorables en zonas de desarrollo especiales, más remotas o más atrasadas. La eficacia de tales medidas guarda relación probablemente con la medida en que los beneficios estén concentrados sobre esferas limitadas, esto es, la discriminación entre zonas rurales o dentro de las mismas. Por consiguiente, deberían ser de duración limitada, tal vez de unos cinco años, hasta que se haya generado un ritmo suficiente de desarrollo. La repercusión de tales medidas es hasta cierto punto indirecta, por cuanto pueden contribuir a aumentar la confianza en las perspectivas futuras de desarrollo de una localidad, puesto que vienen a demostrar el interés de parte del gobierno. Esa mayor confianza puede dar lugar al establecimiento de nuevas empresas.

La principal categoría de medidas ambientales que influyen sobre el desarrollo industrial son las destinadas a apoyar a las empresas durante el período que ha de transcurrir hasta que alcancen el umbral de rentabilidad. Los márgenes de depreciación acelerada, las subvenciones de capital y los pagos diferidos de intereses son algunas de las muchas posibilidades que existen para mitigar los problemas de la corriente de liquidez. En el caso de las empresas rurales, que tienen una base muy limitada de capital propio y están muy recargadas de capital de préstamo, puede argüirse en favor de subvencionar el costo del capital en los primeros años. De otra manera, la rentabilidad puede ser insuficiente para permitirles que sobrevivan a las fluctuaciones normales del nivel de la demanda, dado sobre todo que su capital efectivo de explotación es probable que se reduzca bruscamente en momentos de contracción del crédito. El peligro de subvencionar el costo del capital es que esta medida se aplicará indiscriminadamente y por un período indefinido, introduciendo una distorsión del verdadero costo de factores en un país, con repercusiones negativas para la densidad de mano de obra del producto.

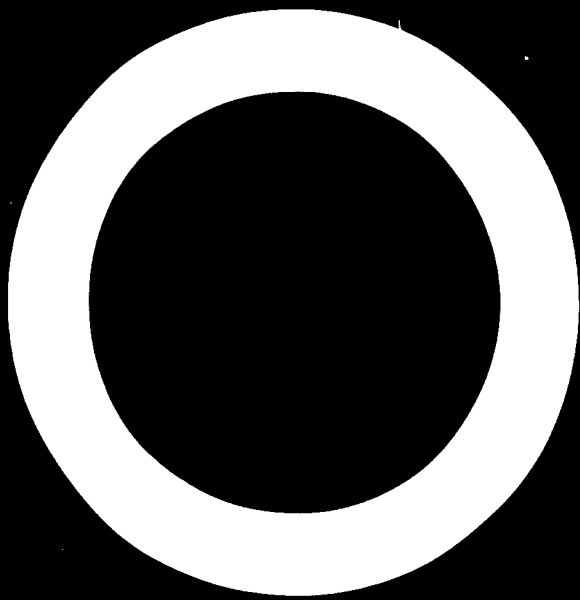
Algunas economías planificadas en mayor escala llegan a tratar de someter a licencia y control toda la capacidad industrial. Se imponen restricciones a las empresas de mayor tamaño, y se reservan grupos de productos para las empresas más pequeñas y tal vez más tradicionales. La base económica de tal delimitación no parece muy clara, y los motivos son fundamentalmente políticos. Cuando gran número de personas ya estén trabajando en actividades industriales tradicionales, sobre todo industrias domésticas y artesanales, éstas son vulnerables a la competencia de las importaciones o de artículos de producción masiva, y pueden necesitar cierta protección por un tiempo limitado. Es de presumir que tal protección comprende intentos de mejorar la competitividad de los sectores tradicionales, pues, en otro caso, el costo para la economía en su conjunto resultaría a la larga demasiado elevado.

La mejora del ambiente para los negocios es la menos tangible de las categorías de asistencia a las empresas industriales. Su importancia para el esfuerzo de establecer nueva capacidad industrial en las zonas rurales acaso sea limitada, sobre todo para las empresas más pequeñas o más tradicionales. Una vez que se han establecido los servicios e instalaciones fundamentales en zonas rurales, y se han eliminado las restricciones más evidentes al crecimiento y la expansión, las empresas más pequeñas parecen preferir la libertad de reglamentos y controles, mientras se concentran en satisfacer las necesidades del mercado. A medida que las empresas rurales se hacen más organizadas y complejas, se tornan más sensibles a las sutilezas de las políticas fiscales y comerciales. Por lo tanto, resulta sumamente difícil de conseguir el equilibrio justo entre el respaldo con asistencia práctica y la intervención excesiva en el juego del mercado.



TERCERA PARTE

Estudios de casos



I. Industrias del Pueblo de Jalisco: estudio de un caso de industrialización rural en México

por

S. A. Ferrer*

Antecedentes históricos

En este capítulo se estudia un proyecto reciente de desarrollo rural regional concebido para incorporar a campesinos sin tierra, y sobre todo a mujeres jóvenes sin empleo, en un proceso de industrialización basado en pequeñas empresas colectivas. Al tener este proyecto como objetivo social directo el aumento del bienestar de la población rural, no se abordó la industrialización como fin en sí misma sino como medio para fomentar ese bienestar social.

Para comprender la influencia ejercida por factores tanto externos como internos sobre el desarrollo de este experimento colectivo, se ha de tener una noción previa del marco histórico general, nacional y regional, en el que ha nacido el actual equilibrio de poder económico y social de México. Sólo se podrán juzgar las acciones de los que han participado en cualquiera de los proyectos de desarrollo de los últimos decenios si se tienen plenamente en cuenta las fuerzas históricas.

El colectivismo agrario y las organizaciones campesinas tienen raíces muy profundas en el agro mexicano y han servido de base para diversos intentos de elevar el nivel de vida del campesinado y, en un plano más amplio, ofrecer posibles modelos de desarrollo para la nación en su conjunto. El proyecto que se examinará en estas páginas forma parte, pues, de una tradición histórica, hace frente a la vez a problemas que ya tuvieron los que le precedieron y a las nuevas dificultades que han suscitado acontecimientos más recientes. Su éxito o su fracaso presenta un interés que no es meramente académico. La posibilidad de un desarrollo nacional basado en el aprovechamiento de la energía del campesinado sigue siendo real en México, pese a un período de casi 40 años de crecimiento urbano. El campesinado no ha desaparecido, y problemas como el de la reforma agraria, que cabría esperar que se hubiesen desvanecido con la revolución de 1910, están tan vigentes hoy en muchas partes del país como lo estaban a comienzos del siglo. No se ha resuelto aún la cuestión de cómo la población rural configurará su propio futuro y el del país. Esta cuestión deja abierto un amplio margen para la experimentación.

Primeros intentos de industrialización rural

A comienzos del decenio de 1970 se observó un importante descenso en toda la economía mexicana, al cual contribuyó en gran medida el estancamiento del sector

*Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

agrario, que provocó una fuerte alza de los precios de los productos alimenticios y de las importaciones de productos agrícolas. Aunque esta depresión económica interna estaba relacionada con la crisis económica internacional, los factores internos tuvieron, sin embargo, una gran influencia. No se han resuelto hasta la fecha algunas contradicciones socioeconómicas críticas que datan de la revolución de 1910-1917.

Durante los últimos 50 años se han manifestado en el seno de la coalición política gobernante distintas opiniones acerca del desarrollo rural. Con la revolución, la élite terrateniente tradicional, aliada en las plantaciones y en las industrias extractivas con inversionistas extranjeros, perdió poder ante grupos sociales que hasta entonces no habían estado debidamente representados en el sistema político: trabajadores, campesinos y miembros de una clase media nacionalista. A principios del decenio de 1930 era evidente que estos nuevos líderes revolucionarios pretendían promover el desarrollo económico mediante la industrialización y la modernización general de la sociedad. Por aquellos años, era igualmente evidente que existía una división entre quienes opinaban que la industrialización debería seguir el modelo capitalista (y concretamente el de los Estados Unidos de América) y quienes buscaban otro modelo que pudiera incluir elementos de cooperativismo e incluso de socialismo y propugnaban una ideología mixta de anarquismo, marxismo, liberalismo y democracia cristiana, con algunas raíces en las tradiciones prehispánicas de México.

La reforma agraria era el problema más acuciante del momento y en 1934, al ocupar la presidencia Lázaro Cárdenas, el descontento de los campesinos que protestaban contra las insuficiencias de la reforma bajo la administración anterior iba en aumento. Cárdenas se vio obligado a acceder a las demandas de los campesinos. Se distribuyeron más tierras bajo su mandato que bajo el mandato de todos los anteriores presidentes postrevolucionarios juntos. Se autorizó la expropiación de algunos de los mayores latifundios comerciales y se agrupó a los antiguos trabajadores agrícolas en "ejidos colectivos", cooperativas agrícolas establecidas en tierras de regadío con créditos de un banco estatal de nueva creación²⁰. Cuando fue necesario, los beneficiarios de la reforma agraria recibieron armas del Gobierno para proteger sus tierras recién adquiridas.

De hecho, la estrategia de desarrollo rural aplicada por Cárdenas suponía el abandono del modelo capitalista de industrialización. En vez de concentrar toda la industria en unas cuantas zonas urbanas, de los ejidos colectivos surgirían complejos agroindustriales diversificados. Se pensaba que, de este modo el país podría evitar, o al menos reducir considerablemente, el alto costo social de la vía capitalista. La aplicación de esta política no fue cosa fácil, ni siquiera para un Gobierno de sólida base popular como el de Cárdenas. La Segunda Guerra Mundial proporcionó incentivos a los empresarios mexicanos que se oponían a las medidas reformistas, y la estrategia de desarrollo de Cárdenas fue modificada radicalmente; su sucesor en la

²⁰ El ejido es una forma tradicional de tenencia comunal de la tierra que data en México de la época prehispánica y colonial. La tierra del ejido pertenecía históricamente a toda la comunidad, y podía ser labrada por cualquiera de sus miembros. En la legislación mexicana sobre la reforma agraria promulgada a raíz de la revolución, el ejido se transformó en una concesión de tierras a un grupo de beneficiarios que tenían la propiedad en común y que no podían venderla ni hipotecarla pero que podían, si así lo deseaban, trabajar por su cuenta su propia parcela y transmitirla a un heredero. El "ejido colectivo", en el que todos los miembros trabajaban la tierra conjuntamente en vez de dividirla en parcelas individuales, es un experimento generalmente asociado con la presidencia de Cárdenas, aunque ya existía con anterioridad en algunas partes del país.

presidencia prestó un apoyo abierto y decidido a la industrialización urbana basada en el modelo capitalista.

Durante varios años con esta política se consiguió mantener una elevada tasa de crecimiento económico sin dar lugar a descontento popular. La demanda de mano de obra agrícola no especializada en el suroeste de los Estados Unidos atrajo a gran número de mexicanos, que percibían en ese país salarios muy superiores a los que estaban acostumbrados a ganar; y el establecimiento de nuevas industrias en los principales centros urbanos de México absorbió a otros trabajadores migrantes. Se abandonó, por ello, la industrialización rural, si se exceptúan algunas actividades tradicionales tales como la elaboración de la caña de azúcar que se encontraba por lo general en manos de empresas privadas. El anterior apoyo oficial a la reforma del sector agrario se transformó en indiferencia y después en hostilidad declarada. Se modificó la legislación agraria para permitir la consolidación de grandes propiedades en el sector privado, que recibían ayuda de la administración pública en forma de inversiones en obras de infraestructura (presas, obras de riego, carreteras, electricidad), facilidades de crédito, asistencia técnica y subvenciones a los precios. Como consecuencia, el sector privado fue aportando una parte cada vez mayor de la producción agrícola total, mientras que la mayoría de los ejidos y de las pequeñas propiedades quedaron reducidos a un nivel poco más que de subsistencia. Sólo unos cuantos ejidos colectivos consiguieron mantenerse bien organizados e independientes, produciendo con eficacia no sólo para el mercado nacional sino también para la exportación (sobre todo algodón, tomates y trigo en La Laguna, Sinaloa y la cuenca del Yaqui en el Estado de Sonora).

Sin embargo, en 1960, era evidente que el costo social de una estrategia de industrialización urbana resultaba elevado. Los campesinos sin tierras obligados a emigrar a las ciudades proporcionaban una mano de obra abundante que contribuía a mantener bajos los salarios de la industria. Entre 1940 y 1960, el nivel salarial real descendió en las ciudades entre un 6 y un 10%. En ese mismo período el nivel de vida del campo descendió vertiginosamente al combinarse el crecimiento demográfico con el aumento de la mecanización para reducir las posibilidades de empleo. La media anual de jornadas de trabajo ofrecidas a un trabajador del campo descendió de 190 días en 1950 a 100 días 10 años más tarde, con un descenso del nivel salarial real en el período de 1939 a 1959 de entre un 7% y un 24%, según la fuente consultada²¹. En consecuencia, los grupos sociales de ingresos medios y superiores vieron aumentada su participación en el ingreso nacional. El 50% más pobre de la población representó el 19,1% del ingreso total en 1950, el 16,7% en 1958, el 15,7% en 1963 y tan solo el 15% en 1969²². El crecimiento urbano excesivo ha traído consigo graves problemas económicos, políticos y culturales. La ciudad de México, con su población de unos 13 millones de habitantes en 1977, se ha convertido en una ciudad prácticamente imposible de administrar.

Al sobrevenir la crisis económica mundial la situación llegó a ser lo bastante grave para inducir a hacer una reevaluación de la política vigente. Como resultado de esta reevaluación, tanto el sector público como el sector privado se interesaron por las posibilidades de la industrialización rural, que se lograría en parte mediante el desplazamiento de algunas industrias y el establecimiento de otras fuera de los límites

²¹ Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México* (Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1974), pág. 344.

²² Wouter van Ginneken, *Mexican Income Distribution within and between Rural and Urban Areas*. Programa Mundial del Empleo, documento de trabajo N.º 2-23 (Ginebra), pág. 99.

de las actuales aglomeraciones urbanas, y en parte mediante la creación de pequeñas industrias en zonas rurales para aprovechar los recursos locales y, siempre que fuera posible, producir bienes para el consumo local.

Esfuerzos recientes

Durante el decenio de 1970, el sector público ha fomentado el establecimiento de pequeñas industrias rurales, principalmente a través de dos programas destinados a los beneficiarios de la reforma agraria. Uno de estos programas se ha desarrollado bajo el patrocinio del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE), que forma parte del Ministerio de la Reforma Agraria y fue creado durante el decenio de 1950 para emplear los fondos obtenidos por los ejidos de la explotación de recursos comunales (pastos, bosques, minas) en proyectos comunitarios, tales como escuelas, carreteras o servicios públicos. Durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976), el FONAFE recibió fondos públicos adicionales y sus funciones se extendieron a la promoción del desarrollo industrial en el campo. En 1976 sus fondos se elevaban a 2.000 millones de pesos, frente a los 76 millones de pesos de que disponía en 1970, y el número de ejidos incluidos en el programa había pasado de 3.235 a 5.317²³. El 78% de estos fondos fueron invertidos, aunque tan sólo un 18% de esa inversión se destinó a actividades productivas, principalmente industrias rurales. Se financiaron en total 351 empresas campesinas en esferas tales como silvicultura, agricultura y ganadería, construcción, turismo, manufactura y pesca, con una inversión cuyo valor acumulativo ascendía a 651 millones de pesos y la creación de 13.161 puestos de trabajo permanentes y 7.000 de dedicación parcial. Durante ese mismo período, el FONAFE promovió asimismo 36 empresas industriales a las que se dio la forma de empresas mixtas en las que participaban la población local y el Estado. Esta labor de promoción supuso un costo de 323 millones de pesos y proporcionó empleo a 1.908 trabajadores.

Al mismo tiempo se llevaba a cabo un segundo esfuerzo de desarrollo rural patrocinado por el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER), dependiente de la Secretaría de la Presidencia. De 1973 en adelante, se canalizaron fondos federales e internacionales (Banco Mundial) hacia las regiones pobres (aunque ciertamente no las más pobres) del país, con la finalidad expresa de reestructurar la economía campesina sobre una base más productiva. Estas inversiones iban destinadas a tres esferas principales: infraestructura física y económica, bienestar social (capacitación técnica, sanidad, vivienda) y producción (agricultura, minería, pesca y pequeña industria). Entre 1973 y 1976 se gastó un total de 5.824 millones de pesos para estos fines. Los proyectos de industrialización rural del PIDER se coordinaron con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO). Al finalizar la administración de Echeverría, la CONASUPO había establecido varias pequeñas industrias: producción de paños y prendas de vestir; elaboración de frutas, legumbres y hortalizas y productos lácteos; y 20 pequeños establecimientos de costura. Además, el PIDER coordinó sus tareas con las del grupo llamado Actividades Productivas en el seno de la Secretaría de la Presidencia, a fin de incorporar en la programación federal la experiencia adquirida en el gran esfuerzo de industrialización rural que efectuaban por esos años las Industrias del Pueblo del sur de Jalisco.

²³ José Gascón Mercado, "Acción del FONAFE, 1971-1976", *El Ejido Industrial* (Ciudad de México, FONAFE, 1976).

Requisitos previos para el establecimiento de pequeñas industrias rurales en el sur de Jalisco

Las industrias del Pueblo del sur de Jalisco contaron desde un principio con algunos factores a su favor. En primer lugar, las condiciones ecológicas de la región eran buenas si se las compara con las de otras muchas regiones de México, y los recursos naturales eran relativamente abundantes. Se disponía de agua suficiente (una media anual de precipitación de 700 mm), buenas tierras de cultivo y un clima templado que permitía la introducción de cultivos mixtos. En segundo lugar, los antecedentes históricos de la región constituían una fuente de experiencia en materia de organización rural: el sur de Jalisco había sido escenario de un movimiento campesino que prestó su apoyo a una facción triunfante durante la revolución y que obtuvo la reforma agraria como recompensa. En tercer lugar, y en parte debido a los dos factores ya mencionados, parece que el nivel de vida en esta región nunca fue tan bajo como en algunas de las demás regiones del país. Por último, la experiencia manufacturera de la región durante los últimos 100 años había dejado como sedimento un cierto conocimiento local de los requisitos de la industria.

El sur de Jalisco tiene una superficie de algo más de 22.000 km² (un 28% de la superficie total del Estado). Según el censo de 1970, su población asciende a 559.822 habitantes con una densidad media de 22,5 por km². Goza de una de las tasas de tierra cultivable por habitante más altas del país.

La combinación de actividades agrícolas e industriales, entre las que se incluye la explotación de recursos naturales tales como la madera, la sal, la arena y la piedra, junto con la elaboración de la caña de azúcar, mantuvo el desempleo en un 2,9% en 1970, nivel relativamente bajo en comparación con el 3,8% de la nación en su totalidad. Sin embargo, el desempleo llegó a ser de 4,5% a un 8,9% en siete distritos de la región, y el subempleo, agravado por el trabajo estacional en la agricultura y las pocas fuentes alternativas de empleo, era elevado.

Como consecuencia de una lucha armada contra los grandes terratenientes durante la revolución e inmediatamente después, en el sur de Jalisco se inició un proceso de reforma agraria en el que se llegó a entregar un 51% de toda la tierra cultivable a los campesinos. En 1970, había 35.718 ejidatarios²⁴, agrupados en 513 comunidades agrarias o ejidos, con un promedio de 7,6 hectáreas de tierra cultivable por ejidatario. La circunstancia de que los beneficiarios de la reforma agraria predominasen y dispusiesen de recursos relativamente abundantes (un 67% de todas las tierras de regadío de la zona) era un factor importante para el esfuerzo como el de las Industrias del Pueblo. Sin embargo, casi la mitad de las tierras de la región seguía estando en manos de propietarios particulares; el tamaño medio de las propiedades privadas era de unas 15,9 hectáreas, pero algunas propiedades eran muy grandes. Las familias campesinas de algunas de las zonas más aisladas del sur de Jalisco vivían muy mal, pero el nivel de vida de la mayoría de la población de la región era superior al de buena parte del resto del país (cuadro 1).

Experiencia anterior en materia de industrialización

Desde el período colonial, el estado de Jalisco viene siendo una importante región agrícola, y existe una rivalidad permanente entre la élite de Jalisco y la de la

²⁴ Campesinos beneficiarios de una concesión de tierras cuya propiedad tienen en común.

CUADRO I. REGION DEL SUR DE JALISCO. INDICADORES COMPARATIVOS DEL NIVEL DE VIDA EN 1970
(Porcentaje)

Región	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Sur de Jalisco	52,4	28,7	7,9	40,2	65,6	31,2	22,8
Resto del estado	37,4	24,6	...	31,1	41,1	23,5	18,7
Resto del estado ^a	51,5	32,5	...	47,7	65,8	27,9	24,7
Territorio total del estado	39,7	25,3	9,2	32,7	45,2	24,9	19,4
México	44,7	28,3	9,1	38,8	58,8	37,3	23,7

Fuente: Calculado sobre la base del IX Censo de Población, México, 1970.

Clave: (1) Población empleada cuya remuneración es inferior a 500 pesos mensuales
(2) Promedio de la población de más de un año de edad que no se alimenta regularmente con leche, huevos y carne
(3) Tasa de mortalidad
(4) Población alojada en viviendas sin agua corriente
(5) Población alojada en viviendas sin alcantarillado
(6) Población alojada en viviendas de una sola habitación
(7) Tasa de analfabetismo

^aExcluida la capital del estado, Guadalajara.

ciudad de México. En el norte de Jalisco, la población indígena fue exterminada y se estableció un sistema combinado de haciendas y pequeñas explotaciones agrícolas familiares para facilitar alimentos, materias primas y productos ganaderos a las famosas poblaciones mineras de Zacatecas y Guanajuato ubicadas en estados limítrofes. En el sur de Jalisco se estableció también un sistema de haciendas, más pequeñas, para abastecer a los centros mineros locales, pero las ventajas naturales han hecho del sur una zona donde predominan las plantaciones de caña de azúcar. En algunas partes de la región se permitió la supervivencia de unas cuantas comunidades de indios, organizadas en tierras comunales por sacerdotes católicos. Según un estudio, la comunidad indígena de la ciudad de Tuxpan disfrutaba, en el decenio de 1950, de uno de los niveles de vida más satisfactorios de todos los grupos de indios subsistentes en México.

Así pues, en el sur de Jalisco la industria se desarrolló inicialmente como auxiliar de la economía azucarera. (Los colonizadores españoles explotaron también las minas de sal de la zona lecostre de la alta meseta, que datan de tiempos prehispánicos, y posteriormente aumentaron su producción.) Pero hacia mediados del siglo XIX, la independencia política respecto de España y el contacto con las ideas de la revolución industrial europea propiciaron una diversificación de intereses basada en los ingresos obtenidos de la agricultura comercial y la minería. El mineral de hierro extraído de minas locales sustentó el desarrollo de una pequeña industria de fundición destinada a la fabricación de utensilios agrícolas sencillos. Además, un hombre de negocios del norte del Estado estableció una próspera papelera que exportaba papel de alta calidad a los Estados Unidos.

A principios del siglo XX las pequeñas industrias se habían extendido por la mitad aproximadamente de la región. Además de utensilios de hierro y papel se producían jabón, azúcar, harina, cuero, puros, cerillas, ron y alcohol, cerveza, calzado, caramelos, soda y agua mineral embotellada, velas y productos textiles. Sin embargo, estos logros de los primeros pioneros industriales fueron desbaratados por la penetración del ferrocarril en el sur de Jalisco a finales del siglo pasado y principios

de este siglo, así como por las condiciones caóticas de la revolución de 1910. En 1913 habían desaparecido la mayoría de las primitivas industrias de la región. Algunos de los propietarios locales emigraron fuera de la región, dirigiéndose sobre todo a Guadalajara, y fueron sustituidos por nuevos y poderosos grupos de empresarios procedentes de otras partes de México y del extranjero. Los ingenios de azúcar que estaban desde hacía tiempo en manos de hacendados locales fueron adquiridos por forasteros (en algunos casos por el Estado Federal) y empezaron a trabajar con sociedades de crédito formadas por beneficiarios de la reforma agraria. Durante el decenio de 1940 un empresario también forastero estableció una nueva papelera que reemplazó a la antigua y que tras unos cuantos años pasó a manos del sector público federal. (Esta papelera, ubicada en Atenquique, sigue proporcionando empleos relativamente bien pagados a 500 personas y sostiene la red completa de servicios de una población de 3.160 habitantes.) Durante los decenios de 1950 y 1960 se establecieron en la región otras tres empresas venidas de fuera: dos fábricas de cemento, una de ellas perteneciente a una empresa transnacional, y una fábrica siderúrgica filial de una empresa de Monterrey.

Problemas socioeconómicos en el decenio de 1970

La penetración creciente de intereses foráneos en la economía regional y el paso progresivo de la tierra arable a manos de empresarios particulares ha creado varios problemas. El control de una parte cada vez mayor de la producción agrícola por grandes agricultores comerciales ha supuesto, por ejemplo, la aceleración del proceso de mecanización, que al reducir la demanda de mano de obra agrícola ha fomentado el desempleo. Actualmente se producen menos alimentos en el interior de la región para el consumo local, ya que la tierra se utiliza cada vez en mayor medida para obtener productos cuya elaboración industrial se hace fuera de la región (caña de azúcar, sorgo, piensos, cebada). Es menos probable que los beneficios procedentes de la manufactura y del comercio, así como de la agricultura, se reinviertan en la propia región que cuando estas actividades estaban en manos de la población local. En la actualidad, los recursos del sur de Jalisco se canalizan fuera de la región a través de centros comerciales como Ciudad Guzmán.

Por consiguiente, la población rural local está siendo marginalizada cada vez más respecto de las actividades económicas más importantes de la región. El resultado de ello ha sido la emigración. Entre 1950 y 1970, la población del sur de Jalisco tuvo una tasa de crecimiento baja en comparación con la del resto del país; en las zonas lacustres y montañosas se mantuvo casi estacionaria. Por ello, aparece clara la necesidad de un esfuerzo de desarrollo a nivel local.

Creación y funcionamiento de las Industrias del Pueblo

Función de la Comisión del Sur

En 1965, el gobierno del estado de Jalisco dividió el territorio en regiones, cada una con su comisión de fomento del desarrollo económico. Esta medida no se adoptó por razones meramente administrativas; se trataba al mismo tiempo de distribuir el poder y la función decisoria entre los principales grupos del estado, para obtener así un equilibrio que minimizase los problemas políticos del gobernador.

Al frente de la comisión establecida en el sur de Jalisco, llamada la Comisión del Sur, estaba un dirigente estudiantil, joven y dinámico, cuyo padre había promovido activamente la reforma agraria de la región del sur durante su mandato como gobernador del estado en el decenio de 1920. Al ser nombrado para formar parte de la Comisión, era secretario particular del ex-Presidente Lázaro Cárdenas y, por consiguiente, tenía gran interés en aplicar su experiencia al desarrollo rural regional de Jalisco. Sin embargo, debido a las limitaciones presupuestarias de la Comisión, su labor quedaba restringida a la función de promover, organizar y coordinar programas de infraestructura aprobados por la Administración Federal. En el contexto de esta labor, se organizó en cierta medida a los campesinos locales y se presentaron sus demandas ante las instituciones oficiales. Se abrieron nuevas carreteras, se construyeron pequeños centros de enseñanza primaria y sanitarios y se prestó cierta asistencia técnica a los pequeños productores de caña de azúcar²⁵.

En diciembre de 1970, bajo la administración de Echeverría, se fortaleció considerablemente la posición política y económica de la Comisión del Sur. El director de la Comisión era cuñado del nuevo Presidente, y gozaba por tanto de su confianza. Durante los años siguientes, los organismos de la Administración federal destinaron al sur de Jalisco 2.197 millones de pesos (160 millones de dólares de los EE.UU.) y la Comisión del Sur sirvió de conducto para la ejecución de estos programas.

La función desempeñada por la Comisión en materia de educación ha sido particularmente importante. Habida cuenta de la falta de idoneidad de los diseños arquitectónicos normalizados de las escuelas prefabricadas construidas en virtud del programa federal de construcciones escolares, que no tenían en cuenta las diferencias regionales en lo que respecta al clima y a los materiales de construcción, el personal de la Comisión decidió diseñar sus propias escuelas. Para las zonas de mayor altitud y temperaturas más bajas se propusieron edificios de madera más cálidos y con menos ventanas, y estructuras más ventiladas de ladrillo con cubiertas de tejas para las zonas más templadas de los valles. En el caso de Las Caleras, que se ha convertido en símbolo para futuros esfuerzos cooperativos, se organizó a una comunidad entera en forma de cooperativa para construir en cinco días su propia escuela primaria de una sola habitación, frente a las amenazas de los terratenientes vecinos que se habían opuesto a todos los esfuerzos populares anteriores por lograr medios de educación. La Comisión promovió también el establecimiento de 12 escuelas técnicas de nivel intermedio. Se prestó particular atención a las actividades prácticas de tipo cooperativo, entre las que cabe citar el cultivo de 10 hectáreas en una escuela agrícola cerca de Sayula, en la que se capacita también a mecánicos para la reparación de maquinaria agrícola, proporcionando de este modo servicios a los agricultores campesinos de esta zona. En 1975, 92 jóvenes de ambos sexos habían recibido su diploma de esta escuela y la mayoría de ellos pasaron a la escuela agrícola regional de nivel superior para continuar allí sus estudios. Se consiguió impartir así una educación técnica muy necesaria para los hijos de familias de bajo nivel de ingresos frente a la demanda de una formación más académica por parte de una minoría de ingresos más elevados.

²⁵ Esta relación se basa en entrevistas personales realizadas en 1975, 1976 y 1977. La inversión total en la región durante este período fue de 28,9 millones de pesos de los que un 23% procedía de las propias comunidades. Véase José Guadalupe Zuno Arce, *Industrias del Pueblo*; tesis, Universidad de Guadalajara, 1977, pág. 10.

Otro ejemplo de la labor de la Comisión fue su intento de organizar a los beneficiarios de la reforma agraria y pequeños agricultores que suministraban madera a la papelera de Atenquique, y que siempre habían estado en una posición negociadora desfavorable frente a esta empresa del sector público. Los esfuerzos del director de la Comisión por convencer a los trabajadores de la papelera para que prestasen su apoyo a los campesinos en su empeño de obtener mejores precios fracasaron por completo. Estos trabajadores constituían un grupo privilegiado de la clase obrera local y dieron muestras de una falta total de conciencia de clase²⁶.

Establecimiento de los primeros talleres industriales rurales

Cuando la Comisión del Sur fue adquiriendo mayor eficacia en su función coordinadora y tuvo facultades y recursos financieros más amplios, pudo pensar en la organización de pequeñas industrias rurales. La decisión de introducirse en esta esfera fue consecuencia de la fuerte demanda local de empleo y de ingresos más altos por parte de los campesinos sin tierra, pero la primera pequeña empresa nació de una simple coincidencia. En 1973, la Comisión gestionaba la obtención de suministro eléctrico rural de la Comisión Federal de Electricidad. Por aquel entonces, la Comisión Federal no podía atender esta solicitud (pese a haber convenido oficialmente en incluir al sur de Jalisco en su programa de electrificación) por no disponer de postes de cemento para el tendido de la red. Sin embargo, indicó que si la Comisión del Sur suministraba los postes la electrificación podría iniciarse inmediatamente.

Esta era la oportunidad que el director de la Comisión del Sur y su equipo esperaban (quizá casi inconscientemente). Se decidió encargar a los futuros beneficiarios del programa de electrificación de la fabricación de los postes. Pero los organizadores del proyecto no sabían como establecer una empresa que no fuese una compañía privada típica ni una cooperativa de producción. Falto de una estructura legal que correspondiese exactamente a sus ideas, decidieron empezar por fundar una sociedad con objetivos de desarrollo regional concretos. Trece accionistas, entre los que figuraba el director de la Comisión, fundaron una compañía denominada oficialmente Actividades Productivas; seis de ellos aportaron el capital financiero y siete campesinos aportaron lo que se consideró como capital laboral. El rasgo distintivo de esta empresa fue la participación de sus trabajadores en un sistema de distribución de los beneficios de acuerdo con el número de acciones laborales asignadas a cada trabajador, considerándose estas acciones laborales como equivalentes al valor de las acciones financieras de los otros seis socios fundadores²⁷.

Con un capital estimado de un millón de pesos²⁸, la empresa Actividades Productivas fabricó postes de cables de transmisión con un beneficio inicial de 600.000 pesos. Por común acuerdo de los accionistas sólo se distribuyeron 200.000 pesos, reinvirtiéndose el resto en instalaciones nuevas con el propósito de

²⁶ Luisa Gabayet Ortega, "Economía familiar de los obreros de Atenquique", en *Ensayo sobre el Sur de Jalisco*, op cit., pág. 199.

²⁷ Julio Pomar, "La nueva revolución: industrias del pueblo en el Sur de Jalisco" (Tuxpan, octubre de 1976, manuscrito inédito), págs. 27 y 28; y entrevistas personales, octubre de 1975 y septiembre de 1977.

²⁸ Samuel Lichtensztejn, "Grupos industriales del pueblo. Comisión del Sur de Jalisco" (junio de 1975, manuscrito inédito), pág. 1.

seguir produciendo bienes para ministerios y empresas del sector público, proporcionando así trabajo a los campesinos jóvenes de la región en situación de desempleo. La experiencia local de las cooperativas, fomentadas durante el período en que la Comisión del Sur había organizado a la población para obtener contratos de obras públicas, empezaba a dar fruto. Los propios patrocinadores estaban adquiriendo experiencia industrial y la población rural comenzaba a pensar en la posibilidad de establecer sus propias empresas. Por ejemplo, un grupo de cinco muchachas que en una ocasión se habían encargado de presentar una petición de suministro de agua potable a su comunidad, hablaron con el director de la nueva empresa, para sugerir la fundación de un taller de costura en su aldea.

Actividades Productivas amplió sus actividades a la fabricación de carretillas, palas, picos, guantes, balones y tiza, y estableció un pequeño aserradero y una forja. Se había previsto vender a los organismos del Estado, que no resultaron, sin embargo, clientes fáciles. La experiencia de las carretillas da un ejemplo de ello. El contrato con el Ministerio de Obras Públicas se obtuvo en competencia con una sociedad transnacional y supuso, por tanto, un triunfo para la nueva empresa. Pero pronto se convirtió en una pesadilla. El Ministerio insistió en que se efectuase la entrega en diferentes puntos del país. Como Actividades Productivas no disponía de los medios de transporte necesarios para satisfacer esta condición, tuvo que recurrir a soluciones poco habituales e improvisadas. También hubo dificultades en un contrato con la Administración Pública para la producción de balones. Cuando ya estaban listos los balones se descubrió que el funcionario encargado de recibirlos había sido sustituido por otro que se negó a asumir las obligaciones contractuales de su predecesor.

Durante esta fase del desarrollo de la empresa el problema más grave fue la excesiva lentitud de los trámites burocráticos de la administración pública para una organización de base financiera tan débil como Actividades Productivas. Para obtener materias primas con las que producir los artículos acabados era preciso endeudarse, con los proveedores o con la Administración Pública. Pero al tener que satisfacer sus deudas a plazo fijo y demorarse sus clientes en el pago de los bienes recibidos, la empresa incurrió en fuertes deudas sometidas a tipos de interés crecientes. En consecuencia, tras el primer año de funcionamiento la empresa tuvo que cerrar la mayoría de sus talleres. Sólo siguieron funcionando la fábrica de tiza y las instalaciones para la fabricación de postes de transmisión de cemento, que se mantuvieron gracias a tener concertados contratos a largo plazo.

El resultado de esta experiencia inicial fue un cambio radical en la estrategia de producción. En febrero de 1974, se decidió producir bienes para la venta directa a la población local a fin de reducir, aunque sin eliminarla del todo, la dependencia respecto de la Administración federal.

Se consiguió mantener en funcionamiento uno, diez talleres o más, situados en poblaciones pequeñas (Copala, Tonila, San José de la Tinaja) y en la ciudad de Tuxpan. Se fijó un plazo de un mes para la fabricación de camisas, pantalones, zapatos, jerseys y diversos tipos de alimentos caseros (queso, salchichas, azúcar morena, requesón y pan). Estos artículos (junto con las herramientas y los balones que quedaban de anteriores actividades) se pusieron a la venta en el mercado al aire libre más importante de la región, situado en Ciudad Guzmán. Los resultados fueron muy favorables; se vendieron la mayoría de los artículos. Al mismo tiempo, socios de la empresa tomaban nota de los tipos de artículos más en demanda de la población regional, en los cuales decidieron concentrarse: ciertos tipos de pan y de alimentos, jerseys, prendas de vestir y calzado.

Este cambio de estrategia permitió ampliar el número de talleres y líneas de producción. Diez talleres fabricaban suéteres de lana al estilo de Chinconcuac, aldea famosa de tejedores cercana a la ciudad de México, y junto con la fábrica de tiza, que daba empleo a 70 trabajadores socios en Tuxpan, estos talleres proporcionaban a la empresa un beneficio mensual de un millón de pesos. Esta suma pasaba al fondo de solidaridad para su reinversión²⁹.

Al mismo tiempo, se puso en práctica una segunda política. Uno de los objetivos principales de la organización fue siempre proporcionar trabajo a los desempleados cerca de sus hogares, en sus propias aldeas, para que los campesinos sin tierra tuviesen asegurado un ingreso sin necesidad de emigrar. Como primer paso en este sentido, en junio de 1974 se fundó una tejeduría en La Media Luna, una de las aldeas de montaña más aisladas. Se facilitó apoyo técnico al taller de jerseys de Puerto de las Cuevas, población vecina que a su vez recibió asistencia de la sede de la empresa en Tuxpan.

Apenas habían transcurrido 12 meses después de este cambio inicial de estrategia y estaban ya funcionando en el sur de Jalisco 69 talleres con 972 trabajadores socios y 35 empleados administrativos, mientras que la inversión de capital se elevaba a 18 millones de pesos, lo que supone un promedio ligeramente superior a los 17.600 pesos por empleo.

Estos talleres pueden clasificarse en dos grupos principales. Los talleres concentrados, situados en Tuxpan y sus alrededores, contaban con un promedio de 32 trabajadores por taller, con una inversión de 50.000 pesos por trabajador, y cada uno de ellos era supervisado directamente por un jefe permanente. Los talleres desconcentrados se encontraban distribuidos por toda la región fuera de la zona de Tuxpan y contaban con un promedio de 10 trabajadores por taller, con una inversión de 2.700 pesos por trabajador y carecían de supervisores permanentes³⁰.

En el cuadro 2 puede verse que el 90% del capital invertido se concentró en tres tipos de productos (productos de la madera, tiza y calzado) fabricados en nueve talleres que daban empleo a 310 trabajadores socios. Había disminuido la dependencia de las compras de la Administración federal: únicamente nueve talleres (que fabricaban tiza, juguetes de madera y jerseys) trabajaban parcialmente o en su totalidad para la Administración. Sin embargo, un 31% de la inversión financiera se había concentrado en estas líneas de producción y la Administración federal seguía siendo la fuente individual más importante de ingresos. Tizas, juguetes de madera y jerseys aportaban conjuntamente al fondo de solidaridad una cifra estimada de un millón de pesos mensuales³¹.

En esta fase se decidió también promover la participación de la mujer. El 40% de los socios eran ya mujeres, un 75% de las cuales estaban concentradas en tres grandes líneas de producción: costura, jerseys y elaboración de alimentos. Sin embargo, se inició una campaña para atraer a más trabajadoras socias, que resultaban más responsables y entusiastas y eran más respetadas por los de fuera que los trabajadores jóvenes.

²⁹ Julio Pomar. "Una nueva revolución", *El día* (Ciudad de México), enero de 1976, pág. 11 (Suplemento 63 de la sección testimonios y documentos.)

³⁰ Lichtensztejn, *ip. cit.*, pág. 3; y para la cifra nacional, Plan Lerma Asistencia Técnica, *Diagnóstico sobre las Condiciones Económicas y Sociales de la Región Lerma, 1960-1970* (Guadalajara, NAFINSA* CNU, mayo de 1972), pág. 11.

³¹ Pomar. *op. cit.*

CUADRO 2. INDUSTRIAS DEL PUEBLO: DISTRIBUCION POR TIPOS DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA, JUNIO DE 1975

Tipo de actividad	Talleres		Trabajadores		Inversiones	
	(Número)	(%)	(Número)	(%)	Miles de pesos	(%)
Elaboración de alimentos	26	37,2	296	29,4	440	2,5
Textiles y jerseys	20	28,6	254	25,2	745	4,2
Productos de madera	3	4,3	185	18,4	8 826	49,6
Tiza	1	1,4	88	8,7	5 019	28,2
Materiales de construcción	8	11,4	68	6,7	515	2,9
Calzado	5	7,1	37	3,7	2 185	12,3
Agricultura y ganadería	4	5,7	26	2,6	42	0,2
Varios	2	2,9	18	1,8	15	0,1
Administración	1	1,4	35	3,5	-	-
Total	70	100,0	1 007	100,0	17 787	100,0

Fuente: Samuel Lichtensztein, "Grupos industriales del pueblo. Comisión del Sur de Jalisco" (Tuxpan, octubre de 1976, manuscrito inédito).

Tan pronto como la empresa decidió adoptar un programa de producción para el mercado regional de subsistencia, hizo falta una infraestructura comercial. No bastaba con transportar simplemente los productos de los talleres para su venta en los mercados al aire libre locales y regionales, ya que la producción pronto sobrepasó ampliamente la capacidad de estos mercados. Para no caer en la dependencia de comerciantes locales, se estableció una red de pequeños almacenes del pueblo, utilizándose para ello, en algunos casos, una habitación adyacente al taller y, en otros, un local alquilado o prestado temporalmente por las autoridades locales. Cuando la producción de la empresa no estaba lo bastante diversificada para satisfacer las demandas básicas de un almacén, se compraban artículos adicionales a la CONASUPO, cuya función específica era administrar tiendas de comestibles de bajo costo en zonas de ingresos bajos y medianos. Entre octubre de 1974 y mayo de 1975 se establecieron veinte almacenes de este tipo en el sur de Jalisco. La empresa siguió vendiendo al mismo tiempo en los tres principales mercados al aire libre de la región. El beneficio neto de todas las ventas al por menor, divididas casi por igual entre los dos tipos de operaciones comerciales, fue calculado en unos 828.000 pesos durante este período, y las ventas iban en aumento. Hacia el final de esta fase, la relación capital-producto de la operación en su conjunto era de 3:0, y la empresa proporcionaba a sus socios un ingreso medio diario que probablemente fluctuaba alrededor de los 50 pesos, es decir, un 40% más que el salario mínimo de la región.

Fase de expansión

A finales de 1975, la empresa podía contar, pues, con una base sólida para su futura expansión. En el plano local, el ofrecimiento de empleos y de ingresos más altos a los campesinos sin tierra (y a sus hijas, que por vez primera en su vida pudieron participar en el proceso de adopción de decisiones) aseguraban la lealtad al movimiento. En el plano nacional el apoyo dimanaba directamente del Presidente a través de una serie de programas de desarrollo regionales y locales que corrían a cargo

de diversos ministerios. Los grupos regionales y las organizaciones políticas, tales como el sindicato de productores de caña de azúcar, expresaron su entusiasmo por este esfuerzo colectivo, al tiempo que los presidentes municipales de 42 de los distritos de esta región prometieron públicamente su apoyo.

La empresa definió por estas fechas su ideología en una declaración de principios. Su objetivo principal era fortalecer la soberanía mexicana mediante una aportación a la independencia económica de la República frente a la intervención de las empresas transnacionales. Se expresó también el apoyo decidido a la liberación de la mujer mediante la mejora de su situación económica. Sobre todo se condenaba la explotación del hombre por el hombre. La liberación económica había de lograrse mediante el colectivismo industrial y la solidaridad de los trabajadores. Los medios de producción deberían ser, por ello, de propiedad colectiva y deberían sustituirse los beneficios privados por un fondo de solidaridad que asegurase la expansión de la empresa colectiva y la incorporación de un número creciente de socios procedentes de los grupos de ingresos más bajos de la población.

Estos ideales fueron objeto de debate durante largas reuniones. Se subrayó asimismo la importancia de la cultura campesina, sobre todo mediante el desarrollo de diversas actividades artísticas. El director de la empresa compuso canciones, marchas e himnos alegóricos, y su personalidad carismática siguió contribuyendo en gran medida a la cohesión social del grupo. El nacionalismo, el amor al trabajo y la solidaridad social eran los temas dominantes en estas canciones, así como en las obras presentadas por un grupo teatral recientemente creado (el Teatro Campesino). Este proceso de despertar cultural fue estimulado mediante un creciente contacto personal con visitantes de todo el mundo. El intercambio de experiencias con movimientos de otros países en desarrollo y con otras comunidades y clases de México sirvió para ampliar los horizontes de los trabajadores socios y hacerles conscientes de la importancia de su propia empresa.

A finales de 1975, esta organización colectiva contaba con 125 talleres en los que trabajaban 1.500 trabajadores-socios y producía 34 tipos diferentes de bienes. A las líneas de producción ya existentes se habían añadido sombreros de paja, sandalias, cinturones, chaquetas de cuero y jabón. La elaboración de alimentos se había diversificado para incluir la elaboración de zumos de fruta en conserva, y en los talleres de confección se habían introducido tallas infantiles. En junio de 1976 el número de talleres se aproximaba a los 200, distribuidos por 32 distritos y el de trabajadores había llegado a los 1.700, de los cuales un 88% eran mujeres (más del doble del porcentaje del año anterior). La mayoría de estos trabajadores socios eran muy jóvenes, de 14 a 22 años de edad; de no ser por la empresa hubieran constituido una porción considerable de la mano de obra desempleada de la región³². Los talleres en que trabajaban eran más pequeños que antes, ya que la expansión se había efectuado sobre todo en el sector desconcentrado. En junio de 1975, el promedio de trabajadores socios por taller era de 14, mientras que un año después había descendido a 9. A mediados de 1976 había también 58 almacenes del pueblo, con un promedio estimado de ventas de 6.000 pesos mensuales por almacén (casi el triple de sus ingresos iniciales).

Los ingresos por trabajador socio eran bastante elevados en relación con los niveles locales, aunque adolecían a veces de cierta irregularidad debido al desfase entre la fecha de fabricación y de venta de algunos de los bienes producidos. Los

³² En 1976, 1.700 personas representaban el 32 % del total de la población desempleada de la región.

ingresos personales variaban según el tipo de producto. En el sector de los jerseys de lana, por ejemplo, una trabajadora entrevistada declaró ganar 110 pesos diarios (por la producción de 10 jerseys de lana); con su consentimiento, la empresa le descontaba 40 pesos para el fondo de solidaridad, dejándole 70 pesos como ingreso neto, suma bastante superior al salario mínimo de la región. Los ingresos obtenidos en los talleres de costura variaban según la productividad: en algunos talleres la media no pasaba de 40 pesos diarios por persona mientras que en otros alcanzaba los 80. En San José de la Tinaja, doce muchachas que fabricaban almohadones para una fábrica de muebles recibían de 50 a 83 pesos al día. En un taller de fabricación de sombreros de paja situado en Villa Lázaro Cárdenas, el ingreso medio diario por trabajador socio era de 114 pesos. Los ingresos más altos se obtenían en la fábrica de tiza donde los trabajadores percibían en 1975 un ingreso diario de 250 pesos (50 de los cuales se descontaban para el fondo de solidaridad) y, en 1976, de 350 pesos (de los que se descontaba un 43%). El salario mínimo oficial de la región era por aquel entonces de 33,50 pesos diarios, aunque en el campo los salarios eran algo inferiores.

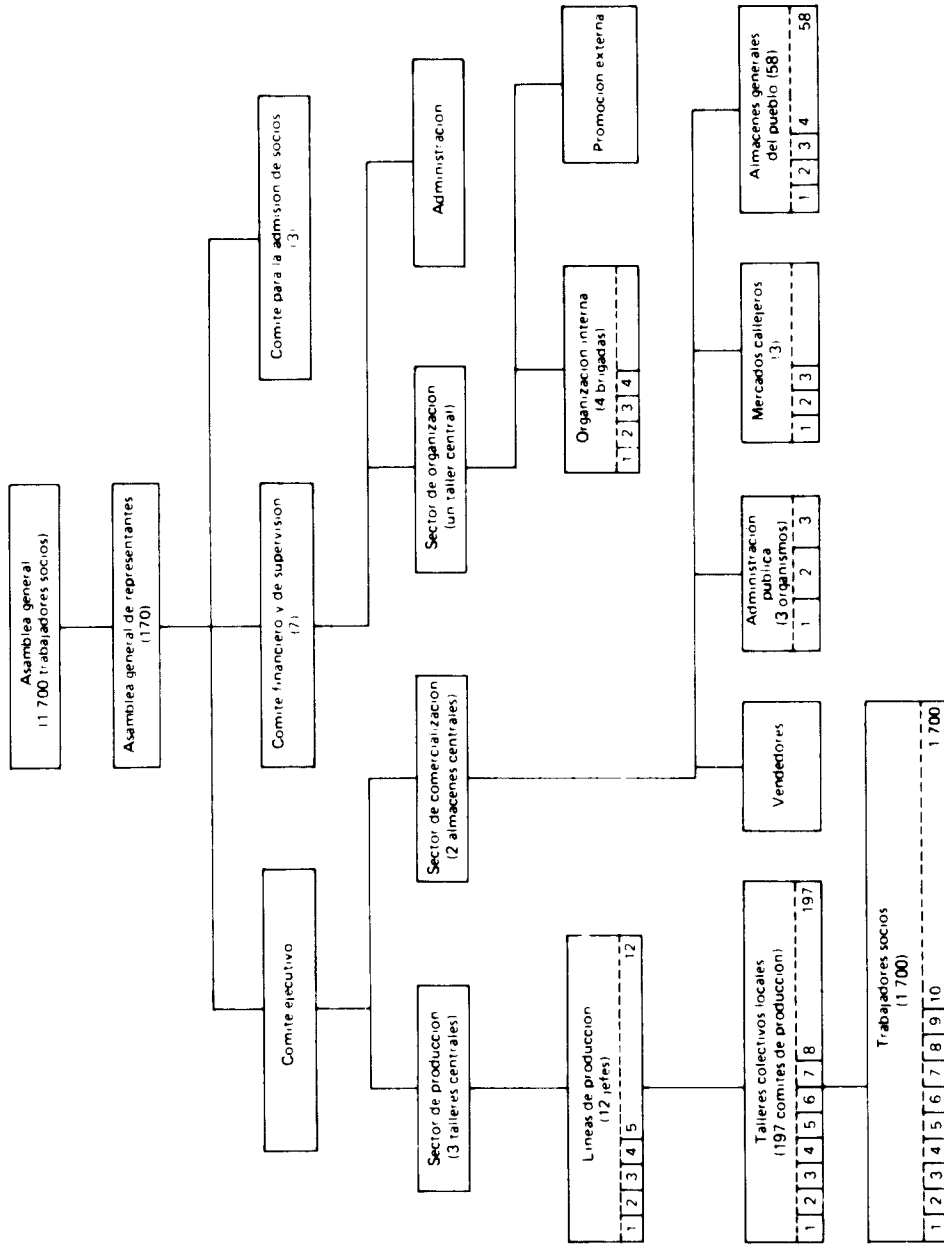
Estructura y organización interna de las Industrias del Pueblo

Como consecuencia de la expansión y diversificación de sus actividades, la empresa tuvo también que buscar la manera de fortalecer su organización interna, en gran parte mediante un proceso de ensayo y error en respuesta a unas condiciones internas y externas de índole muy variable. Pero su objetivo fundamental era maximizar la participación democrática de todos los socios y minimizar la importancia y el costo del personal administrativo.

El órgano supremo de la estructura de la empresa era la asamblea general de todos los socios (1.700 personas en 1976), facultada para examinar todos los asuntos de la empresa, tanto económicos como ideológicos y de organización (véase el organigrama). La asamblea general elegía una asamblea general de representantes, a razón de un representante por cada 10 trabajadores socios³³. También elegía tres comités centrales: el comité ejecutivo, encargado en particular de las decisiones en materia de producción y comercialización; el comité financiero y de supervisión (o vigilancia), que controlaba el fondo de solidaridad y por tanto la política de inversiones; y el comité para la admisión de socios, que presentaba sus recomendaciones a la asamblea general para que ésta adoptase la decisión definitiva. El comité de admisión podía proponer la admisión de un nuevo grupo de trabajadores socios; el comité ejecutivo decidiría entonces sobre el tipo de taller que habría de establecerse para ellos, la línea de producción correspondiente y el tamaño óptimo del taller. Por último, las recomendaciones del comité ejecutivo se sometían a la aprobación del comité financiero y de supervisión, que debía asignar los fondos necesarios y supervisar los gastos resultantes. Los miembros de estos comités eran elegidos por uno o dos años, a voluntad de la asamblea general. Podían ser reelegidos, pero una de las premisas básicas de esta organización era que el mayor número de socios posible adquiriese la experiencia necesaria para administrar los asuntos de la empresa, a fin de reducir al mínimo su dependencia de una sola persona o de un grupo restringido de personas. De hecho, en 1976, de los 70 funcionarios de una u

³³ La asamblea general de representantes es una adición reciente a la estructura de la empresa, impuesta por la aprobación de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social en mayo de 1976.

ESTRUCTURA INTERNA DE LAS INDUSTRIAS DEL PUEBLO, 1976



otra categoría que dirigían los asuntos de la empresa, únicamente 20 no eran de origen campesino.

El comité ejecutivo, encabezado por el director de la empresa, antiguo director de la Comisión del Sur, era el centro nervioso de la actividad económica y coordinaba la producción industrial y la comercialización. A las órdenes del comité ejecutivo había un director de producción industrial encargado de elaborar los planes de producción de acuerdo con los doce jefes de líneas de producción. Cada uno de estos jefes tenía a su cargo cierto número de talleres, cuya dirección a nivel local se encomendaba a un comité de producción elegido democráticamente por los miembros del taller.

Los propios talleres estaban organizados en orden de creciente complejidad, de tal modo que los más pequeños (llamados "talleres de penetración") podían contar con el apoyo de los instalados en las poblaciones vecinas con un cierto nivel de infraestructura económica ("talleres de apoyo") y estos últimos recibían servicios adicionales de los "talleres centrales" situados en Tuxpan. Había tres talleres centrales en el sector de la producción industrial: uno para ocuparse del mantenimiento del equipo y de la maquinaria de la empresa; otro para el corte de los tejidos antes de su envío a los talleres de costura más pequeños; y otro dedicado al control de calidad y el embalaje de las prendas de vestir acabadas.

Un director de comercialización (dependiente del comité ejecutivo) se ocupaba de coordinar cuatro líneas de comercialización: la Administración federal, con tres fuentes principales de fondos (la Secretaría de Educación Pública, la Comisión Federal de Electricidad, y posteriormente el Instituto Mexicano de Seguridad Social); los almacenes del pueblo, situados en las poblaciones pequeñas y aldeas de la región; los mercados al aire libre, que en 1976 habían quedado reducidos a los tres más importantes (Ciudad Guzmán, Sayula y Tuxpan); y los vendedores de la empresa encargados de dar salida a los productos más caros en las ciudades más grandes del país, así como en el lado mexicano de la frontera con los Estados Unidos. Dos almacenes centrales compraban las materias primas necesarias para los talleres y recogían los productos acabados para su venta.

Otro elemento de gran importancia en la estructura institucional general de la empresa era "el taller de organización". Las brigadas empleadas en este taller realizaban actividades destinadas a fortalecer la cohesión interna de la organización y a promover sus programas fuera del sur de Jalisco. Por ejemplo, una brigada ideológica, formada por destacados trabajadores socios y que posteriormente pasó a llamarse comisión de educación, tenía por misión visitar con regularidad todos los talleres y almacenes del pueblo para detectar cualesquiera problemas que pudieran reducir la productividad o disminuir el entusiasmo de los trabajadores por su labor. Los miembros de esta comisión fomentaban la discusión abierta de los problemas de cada taller y de los problemas socioeconómicos más amplios de la región y del país. Subrayaban asimismo la conveniencia de comprender la ideología y los principios jurídicos en los que se basaba la empresa. La función de esta comisión era especialmente importante porque la productividad de cada taller dependía del sentido de responsabilidad personal de los trabajadores; no había jefes.

De la comisión de educación dependían otros dos órganos: la brigada de información y comunicación y la brigada de protección de la naturaleza. La primera se dedicaba a fomentar tanto la educación académica como no académica de los trabajadores socios estableciendo vínculos con las escuelas públicas correspondientes y realizando campañas de educación de adultos. Además, se organizaba a los niños de

las escuelas rurales en clubs de producción. Uno de estos clubs, en La Libertad, reunió 16.000 pesos mediante la venta de 6 toros; la mitad de esta suma se distribuyó entre los 23 jóvenes socios y sus familias, y la otra mitad se utilizó para comprar jerseys para niños de familias de bajo nivel de ingresos de las aldeas vecinas. Hace muy poco, esta brigada amplió sus actividades para incluir la prestación de servicios médicos a los trabajadores socios, al principio mediante un acuerdo con el Instituto Mexicano de Seguridad Social y más adelante mediante el establecimiento de un servicio médico independiente.

La brigada de protección de la naturaleza comenzó a organizar en marzo de 1976 programas conservacionistas de regeneración de suelos, repoblación forestal, plantación de frutales, etc., en los que se consideró la participación de los trabajadores socios como una contribución a la solidaridad de la organización.

El taller de organización ha efectuado una gran labor de divulgación de las actividades de la empresa entre instituciones o personas interesadas ajenas a la misma. Con frecuencia se admite a pequeños grupos de jóvenes para que reciban capacitación en los talleres de la empresa, y se presta asistencia técnica para el establecimiento de empresas colectivas similares. Por ejemplo, la colonia de ocupantes ilegales "Tierra y Libertad", situada en la ciudad norteña de Monterrey envió en octubre de 1976 a un grupo de 10 muchachos y 10 muchachas para que recibiesen capacitación en la fabricación de calzado. Este grupo permaneció durante un mes en la sede de la empresa en Tuxpan, y en menos de un año habían establecido ya su propio grupo colectivo en Monterrey. Un caso similar fue el del taller de costura establecido por campesinas inmigrantes en la ciudad de Mexicali, en la frontera de México con California.

Nuevo marco jurídico: la Ley de Sociedades de Solidaridad Social

Como ya se ha indicado, los fundadores y principales funcionarios de Actividades Productivas buscaban desde el principio un marco legal que les permitiese establecer una organización orientada hacia el empleo y no hacia la obtención de beneficios. Su objetivo primordial era proporcionar empleos bien remunerados que permitiesen a los grupos de ingresos bajos obtener niveles de vida más altos, en actividades provechosas para el resto de la comunidad. Por lo tanto, desde este punto de vista, uno de los éxitos más notables de las industrias colectivas fue la aprobación por el Congreso de la Ley de Sociedades de Solidaridad Social en mayo de 1976. La empresa del sur de Jalisco sirvió de modelo para la elaboración de esta Ley, que había de proporcionar la base jurídica para difundir este sistema de pequeños talleres colectivos por todo el territorio del país. Diez días después de la promulgación de esta Ley, la empresa Actividades Productivas cambió su nombre por el de Industrias del Pueblo y se convirtió en el primer grupo oficialmente inscrito en el registro de sociedades de solidaridad social.

Esta ley autoriza a la población de ingresos bajos, ya se trate de labradores sin tierra, ejidatarios, pequeños propietarios agrícolas o personas dedicadas a otros oficios, a formar sociedades de solidaridad social que, además de generar nuevas fuentes de empleo, sirvan para producir y comercializar bienes de bajo costo necesarios para la población local. Estas organizaciones, que deberán contar con un mínimo de 15 socios cada una, no podrán contratar a trabajadores que no sean socios de la empresa, excepción hecha de los técnicos de nivel medio o superior que se requieran para establecer sus talleres. Su estructura, de la que forman parte los tres

comités centrales anteriormente descritos (ejecutivo, de admisión, y financiero y de supervisión), es muy similar a la de Actividades Productivas. Dicha ley prevé la posibilidad de agrupar en el futuro las sociedades así formadas en asociaciones regionales y en una confederación nacional.

Repercusiones del experimento del sur de Jalisco en los programas de desarrollo industrial rural en otras zonas

Incluso antes de que se aprobara la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, la experiencia del sur de Jalisco había comenzado a servir de modelo para las actividades federales de desarrollo en otras zonas rurales atrasadas. En septiembre de 1974 se había integrado en el PIDER una Subdivisión General de Actividades Productivas, dirigida por uno de los hijos del Presidente Echeverría (y sobrino del director general de Actividades Productivas), para aplicar la experiencia adquirida en el sur de Jalisco a la promoción de cooperativas industriales rurales por todo el país. Entre abril y octubre de 1975, se establecieron pequeños talleres cooperativos en 19 Estados de la República, por lo general en regiones atendidas por el PIDER. Se tenía previsto, haber invertido, para finales de 1975, más de 84 millones de pesos en este programa con la creación de 375 grupos de producción integrados en 15 unidades administrativas centrales, de unos 200 almacenes del pueblo y de unos 2.300 empleos permanentes en provecho de 60.000 familias rurales.

La crisis: hacia una estrategia de autosuficiencia

Sin embargo, hacia finales de 1976 ciertos cambios en la situación a nivel nacional hacían prever una crisis para las Industrias del Pueblo del sur de Jalisco. El empeoramiento de la situación económica nacional se veía acentuado por dificultades políticas que generaron en poco tiempo un ambiente de incertidumbre acerca de la estabilidad del régimen existente. Esta crisis era la más seria que se producía desde el decenio de 1930. Como en aquel período de inestabilidad, la crisis de 1976 nació del continuado antagonismo entre los grupos conservadores de grandes industriales y terratenientes, apoyados por buena parte de la clase media, de un lado, y los partidarios de un programa populista del desarrollo rural, de otro. Entre 1970 y 1976, el Gobierno se vio obligado a apoyar una política de desarrollo orientada principalmente hacia la mejora de las condiciones del campo. Sus esfuerzos por reducir las marcadas diferencias en materia de ingresos y de nivel de vida entre la población pobre del campo y los sectores más ricos de la sociedad mexicana, junto con una política exterior nacionalista y la asistencia prestada a los refugiados políticos procedentes de varios países sudamericanos, le granjearon la enemistad de una parte importante del sector privado del país. Todos los males económicos del país se atribuían a esta política populista, y como consecuencia el capital empezó a salir del país en grandes cantidades. El resultado fue la devaluación del peso en septiembre de 1976, seguida poco después de una segunda devaluación y de la decisión de dejar flotar la moneda indefinidamente.

Con la instauración de un nuevo Gobierno en diciembre de 1976, las Industrias del Pueblo, que constituían el compendio de la estrategia de desarrollo del período de 1970-1976, se convirtieron en blanco de múltiples ataques. Sin embargo, el sistema de talleres colectivos del sur de Jalisco estaba ya en crisis en noviembre de

1976. El primer golpe lo recibió su fondo de solidaridad, a consecuencia de la devaluación y del aumento consiguiente de los precios. La inflación había sido general a partir de 1973, pero los precios se dispararon hacia finales de 1976. Como las Industrias del Pueblo seguían vendiendo sus productos a precios tan bajos como antes a grupos de la población cuyos ingresos permanecían estacionarios y que no podían pagar más, las contribuciones al fondo de solidaridad (el equivalente de las utilidades de las empresas privadas) descendieron rápidamente. La consecuencia inmediata fue la interrupción del programa de expansión que estaba en marcha a principios del año. Seguidamente, con el cambio de Gobierno los organismos públicos empezaron a reducir o a rescindir sus contratos. Por ejemplo, el Ministerio de Educación Pública anuló sus pedidos de tiza, lo que obligó a reducir drásticamente las operaciones de la fábrica de tiza, haciendo innecesario el funcionamiento de gran parte de sus instalaciones. Hubo que cerrar talleres que suministraban jerseys para colegiales a través de esa mismo Ministerio y a otros clientes, porque no podían seguir financiando la compra de materias primas. Hubo que reducir a la mitad la producción de las fábricas de muebles y juguetes de madera por idénticas razones. En junio de 1977, el número de talleres había descendido a 123 (nueve de los cuales estaban temporalmente cerrados) y el número de trabajadores socios a una cifra ligeramente superior a los 1.100 (860 empleados en los talleres, 96 suspendidos temporalmente de empleo, 76 empleados en almacenes del pueblo, y 65 en actividades de administración, mantenimiento y capacitación). Únicamente siguieron abiertos 45 almacenes del pueblo.

En 1977 se suprimió la Comisión del Sur, y se interrumpieron sus programas de apoyo. La población rural de la región se vió afectada, pues, no sólo por la reducción de las oportunidades de empleo ofrecidas por las Industrias del Pueblo, sino también por la supresión de cierto número de servicios sociales financiados hasta entonces con fondos federales canalizados a través de la Comisión del Sur.

Al mismo tiempo empezó a manifestarse de diversos modos una oposición política a este experimento colectivista. Uno de los primeros actos de la nueva administración municipal de Tuxpan fue cortar el suministro de agua a las Industrias del Pueblo, alegando que esta empresa utilizaba tanta agua que perjudicaba al resto de la población. La organización colectiva respondió instalando su propio sistema de suministro (a un costo estimado de un millón de pesos); la ciudad por otra parte, sigue padeciendo una carestía crónica de agua porque la nueva administración municipal no ha conseguido encontrar un técnico que asegure el funcionamiento de las instalaciones de bombeo y distribución. Entre tanto, la administración municipal encontró otro procedimiento para mostrar su desaprobación: la basura de la población fue descargada en parcelas desocupadas adyacentes a la sede de las Industrias del Pueblo, lo que ocasionó una invasión de moscas.

No hace mucho se han dado casos mucho más graves de hostigamiento en el distrito de Pihuamo, donde los campesinos que apoyaban a Industrias del Pueblo han sido objeto de violenta represión por parte de la policía³⁴. En un caso al menos, estos enfrentamientos han estado relacionados también con luchas políticas en el seno de la organización regional de productores de caña de azúcar.

En resumen, tras un período de sólido apoyo gubernamental a sus ideales y programas, las Industrias del Pueblo se enfrentan ahora con un medio político y económico totalmente diferente. Para los principales participantes en este

³⁴ Entrevistas personales del autor, septiembre de 1977; *Excelsior* (Ciudad de México), 13 de septiembre de 1977, pág. 27-A.

experimento este cambio de actitud no ha sido una sorpresa: desde un principio se dieron cuenta de que quizá tan sólo dispondrían de unos cuantos años para constituir una organización capaz de resistir a las circunstancias adversas y a la oposición. En los meses y años venideros se podrá ver hasta qué punto triunfaron en su empeño.

Resumen y conclusiones

El experimento de las pequeñas industrias colectivas del sur de Jalisco no constituye en modo alguno un caso típico de desarrollo rural regional, pero sí es un ejemplo de cambio socioeconómico promovido desde arriba en el marco de un medio natural y social relativamente favorable. Los resultados de este experimento pueden resumirse como sigue.

Realizaciones tecnológicas y estrangulamientos

Se quiso fundamentar el establecimiento de pequeñas industrias en dos tipos de tecnología. La primera era una tecnología muy sencilla basada en la utilización de materias primas locales y en cierta medida en aptitudes y conocimientos técnicos tradicionales. Ejemplos de ello eran algunos talleres de fabricación de prendas de vestir de lana que se servían únicamente de pequeños cuadros de madera con clavos dispuestos de forma apropiada para el trabajo, y la fábrica de tiza cuyas herramientas y técnicas eran también bastante simples. La elaboración de alimentos tendía también a basarse en procedimientos tradicionales de conservación y cocción; únicamente la elaboración de zumos de frutas en conserva se efectuaba por métodos más modernos. Por el contrario, en lo referente a máquinas de tejer y de coser y maquinaria para la fabricación de productos de madera, jabones y calzado se empleaba siempre la tecnología moderna. Todas ellas requerían electricidad.

Los trabajadores socios de las Industrias del Pueblo aprendieron tras pocas semanas de capacitación a utilizar la maquinaria, incluso la más compleja, pudiendo a menudo pasar de una máquina a otra si era necesario. Al mismo tiempo conservaban, no obstante, el sentido equilibrado de la proporción sobre los méritos respectivos de la tecnología moderna y de la tecnología tradicional; la combinación de ambas contribuyó a fortalecer su identidad cultural e impidió que llegasen a considerar anticuados los procedimientos locales de hacer las cosas. En comparación con estos logros, en lo que respecta tanto a las nuevas aptitudes como a la visión cultural del proceso de cambio, los escasos estrangulamientos económicos han sido de poca importancia. Los cortes en el suministro de energía fueron quizá el problema más importante con el que tropezaron los talleres más modernos, y no era este un problema que la organización colectiva pudiese resolver por sí sola.

Realizaciones y problemas económicos

Un objetivo a menudo repetido de las Industrias del Pueblo ha sido la progresiva retención del ingreso regional en la propia región, reduciendo así su dependencia económica de los centros exteriores de producción industrial y fomentando una relación de intercambio más favorable entre la región y el mundo exterior. No está

nada claro en qué medida se ha logrado este objetivo, y convendría estudiar con más detenimiento esta cuestión por ser de importancia vital para toda evaluación del experimento. Parece que se avanzó bastante en la sustitución de las importaciones de productos manufacturados por otros de fabricación local y, por lo tanto, una mayor proporción de los ingresos de las familias locales se quedaba probablemente dentro del sistema económico regional.

Mediante su esfuerzo por conocer las necesidades de la población local y producir después los artículos básicos necesarios para satisfacerlas, las Industrias Colectivas del Pueblo consiguieron ampliar rápidamente sus actividades. Sin embargo, con respecto a algunos productos, como las prendas de vestir, el desfase temporal entre el estudio del mercado y la decisión final de modificar el estilo de ciertos artículos resultaba en ocasiones demasiado largo para que los talleres pudieran competir ventajosamente con los fabricantes del exterior. Esto no supuso un estrangulamiento grave, pero sí fue motivo de preocupación.

La combinación de la producción colectiva con un sistema de distribución regional controlado por los propios productores resultó ser un procedimiento muy eficaz para hacer frente a la competencia de los productos industriales venidos de fuera. La experiencia de las Industrias del Pueblo sugiere, sin embargo, que no resulta fácil coordinar estas dos funciones dentro de una sola organización. La función distribuidora se hace particularmente compleja cuando trata de introducirse en el mercado nacional, en el que la competencia es más dura y apenas existe infraestructura apropiada para sostener los esfuerzos de comercialización de una organización colectiva.

Cualesquiera que sean los problemas con los que se haya tropezado en la estructuración de las industrias del Pueblo, no cabe duda de que el experimento proporcionó empleos e ingresos a una parte importante de la población joven desempleada o sin tierra del sur de Jalisco, y, aunque sólo sea por esta razón, representó una contribución importante al desarrollo rural de la región.

Realizaciones y problemas socioculturales

Los efectos socioculturales del establecimiento de las Industrias del Pueblo en el sur de Jalisco fueron en buena parte similares a los de una reforma agraria. Se inculcó en los trabajadores-socios la noción de su pertenencia personal a una comunidad en la que se les daban derechos y responsabilidades. Lo más importante fue la reafirmación de su dignidad como seres humanos. Este proceso de liberación social se reforzó subrayando los valores y tradiciones culturales que formaban la base de una identidad étnica. No es de extrañar pues que los incentivos morales, y también los materiales, fueran muy eficaces para mantener la disciplina en el trabajo y estimular la participación en varios programas fuera de las horas de trabajo. Los trabajadores-socios trabajaban sin percibir su remuneración durante períodos relativamente largos, hasta que se vendían sus productos y se distribuían los ingresos.

Un grado tan alto de solidaridad social y de identidad étnica puede, sin embargo, crear problemas futuros, en la medida en que aquellos jóvenes que no hayan podido integrarse en el experimento empiecen a sentirse excluidos. Han surgido algunos conflictos de este tipo en algunos lugares. Sin embargo, el resultado global del esfuerzo colectivo desarrollado en las comunidades rurales del sur de Jalisco ha sido claramente positivo.

Requisitos para una industrialización rural colectiva

La viabilidad de una industrialización rural colectiva en un marco socioeconómico más amplio en el que predomine una economía de mercado, pero en el que el Estado cumpla, sin embargo, una función decisiva de apoyo, parece depender en gran medida de la presencia de los siguientes elementos a nivel local:

Suficientes recursos naturales

Cierto grado de movilización social que propicie la difusión de sentimientos de solidaridad

Unos conocimientos técnicos bastante generalizados, aunque sean elementales

Unos dirigentes honestos, dedicados y carismáticos

La orientación sistemática de la producción hacia objetivos sociales y no individuales

La promoción de incentivo, tanto morales como materiales

Además, parece importante que los participantes en empresas industriales rurales sean conscientes de las limitaciones y restricciones que probablemente les impondrá el medio nacional y regional en el que deberán operar. Los proyectos integrados a nivel regional ofrecen, por esta razón, muchas más probabilidades de éxito que los proyectos de desarrollo dispersos.

Deberá prestarse también particular atención, al considerar cómo van a financiarse las industrias colectivas, a los problemas reales que es probable que se planteen en torno a la disyuntiva de invertir en proyectos de índole primordialmente social o colectiva o hacer hincapié en la distribución de beneficios entre los socios de la empresa. Es probable que los objetivos sociales prevalezcan en las primeras fases del proyecto cuando la participación de todo el mundo es relativamente igual. Pero es probable que se planteen conflictos internos al surgir diferencias en los resultados. El grupo que inicie una empresa colectiva debe tener en cuenta este problema y elaborar una estrategia para resolverlo.

Por último, cabe añadir que en países del Tercer Mundo como México la industrialización no debe considerarse como un fin en sí misma, sino únicamente como un medio de promover un mayor bienestar. Las culturas locales ofrecen abundantes oportunidades para una vida productiva y satisfactoria. No conviene introducir la tecnología moderna sino en aquellos puntos en los que suponga el mayor beneficio social al menor costo social posible.

II. Función de la industrialización del campo en el desarrollo rural integrado de Papua Nueva Guinea: problemas y estrategias

por

*E. M. Wijenaike**

Papua Nueva Guinea surgió como nación independiente en septiembre de 1975. Nueva Guinea es, después de Groenlandia, la mayor isla del mundo, y la nueva nación viene a tener una superficie de 180.000 millas cuadradas, lo cual equivale aproximadamente a la mitad de la isla, estando la otra mitad bajo administración indonesia. Sus problemas con respecto al desarrollo de la pequeña industria son singulares. Nueva Guinea, durante siglos, ha estado desconectada de las influencias externas debido a un accidente geográfico. Por su situación, su topografía, su carácter y su clima, Papua Nueva Guinea ofreció a los antepasados migrantes de los habitantes actuales que llegaron allí un refugio totalmente seguro frente a los contactos con el mundo exterior.

La topografía ha sido uno de los principales impedimentos para un desarrollo industrial rápido. Casi una tercera parte del país está formada por escarpados picos montañosos que se elevan hasta 10.000 pies. Otro tercio está cubierto de pantanos en los cuales no se puede cultivar nada sistemáticamente. Ello ha impedido desarrollar un buen sistema de comunicaciones, por carretera o ferrocarril, en un país bastante grande, con el resultado de que la mayoría de los centros urbanos más importantes dependen casi totalmente del transporte aéreo o marítimo. La población, 2.700.000 habitantes solamente, ofrece un mercado de consumo pequeño, que no sólo tiene un ingreso por habitante muy bajo sino que además está sumamente fragmentado en núcleos minúsculos y a veces inaccesibles.

Afortunadamente, la gran abundancia de recursos naturales —minerales, forestales y marinos— junto con los cultivos de plantación, han contribuido a que la economía permanezca estable en el curso de los últimos años a pesar de las fluctuaciones de los precios de exportación. Una gestión económica sana por parte del Gobierno, con el objetivo de conservar una moneda fuerte, ha mantenido la inflación a niveles muy bajos. Sin embargo, en la actualidad, el país depende considerablemente de la ayuda de Australia.

El sector manufacturero por sí solo es extremadamente pequeño y está muy subdesarrollado. La industria secundaria aporta aproximadamente un 7% del producto interno bruto y emplea a un 10% de la mano de obra total. En 1974-1975

*Subdirector de Industrias Técnicas y de la Pequeña Industria del Departamento de Trabajo, Comercio e Industria de la Oficina de Desarrollo de la Empresa de Papua Nueva Guinea, y Director del Proyecto de la ONUDI de Desarrollo de la Pequeña Industria, Papua Nueva Guinea.

el valor total de la producción manufacturera representó aproximadamente 250 millones de dólares a precios corrientes y el empleo en la manufactura ascendió a un total de 16.000 puestos. Entre 1972 y 1975, el empleo en el sector manufacturero registró un aumento global de sólo el 5%, con una disminución absoluta en dos de esos años, mientras que la producción aumentó en términos reales en un 16% en 1973-1974 y en un 27% en 1974-1975. Los metales y la maquinaria industriales representan la parte más importante del empleo industrial total, ocupando a un poco más de un tercio del total de la mano de obra manufacturera. El resto es empleado por otros dos grupos de industrias de la CIU³⁵, "productos alimenticios, bebidas y tabacos" y "otras industrias".

Junto con la estrechez de la base industrial, lo más importante es que casi el 98% de la industria manufacturera pertenece a extranjeros y está dirigida por ellos. El sector no estructurado es totalmente inexistente, en parte debido a restricciones gubernamentales tales como protección excesiva de las empresas que trabajan bajo licencia, excesiva reglamentación del transporte, el comercio y la industria, y demasiada insistencia en el desarrollo ordenado de las ciudades. Dejando aparte la artesanía, que emplea a gran número de trabajadores (tal vez unos 100.000), principalmente con dedicación parcial, la industria rural es también prácticamente inexistente.

El sector manufacturero está dominado por tecnologías que requieren gran densidad de capital y ahorran mano de obra, lo cual influye en quienes han recibido capacitación técnica. Siempre se tiende más a desechar y sustituir que a reparar, a diferencia de lo que ocurre en otros muchos países en desarrollo donde se hace todo lo posible por reparar a fin de ahorrar divisas y aumentar el empleo.

La manufactura está muy concentrada en tres provincias —Morobe, Nueva Bretaña Central y Nueva Bretaña Oriental—, de un total de 19, y situada principalmente en los centros urbanos de Port Moresby, Lae y Rabaul. Sin embargo, más del 90% de la población vive en zonas rurales y trabaja sobre todo en una agricultura de subsistencia, si bien al extenderse la economía monetaria gran número de habitantes se dedican ahora a los cultivos comerciales. Por consiguiente, hay muchas razones para propugnar la dispersión de las actividades industriales. Por ejemplo, la región montañosa, que tal vez sea la menos desarrollada y la que menos participa en la actividad industrial, es la más poblada.

Con un problema de desempleo creciente, sobre todo entre la juventud instruida, la incapacidad del sector manufacturero para proporcionar cada vez más oportunidades de empleo es motivo de gran preocupación. Se calcula que, de proseguir la actual tendencia, en 1984 habrá 310.000 estudiantes que saldrán de la escuela sin contar con un empleo remunerado, lo cual podría tener repercusiones políticas graves. Además, existe una gran disparidad entre los niveles de ingresos de los trabajadores de la ciudad y del campo. (El salario mínimo de los trabajadores rurales aumentó en términos reales en un 5%, de 1971 a 1976. En cambio, el salario mínimo en la ciudad aumentó en un 116% durante el mismo período.) En consecuencia, el trabajador urbano gana tres veces lo que el trabajador rural de una plantación, o dos veces y media más que el jornalero agrícola. Esta gran disparidad hace que las zonas urbanas ejerzan una gran atracción sobre los artesanos más hábiles y que se acelere la corriente migratoria hacia las ciudades, con un efecto acumulativo sobre el desempleo, aumento de la criminalidad, tensiones sociales, contaminación y

³⁵ *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 68.XVII.8).

asentamientos ilegales en zonas urbanas. Sin embargo, hasta la fecha, no existen incentivos financieros para ubicar la industria en zonas rurales por temor a crear una clase favorecida.

El Gobierno, en su estrategia nacional de desarrollo, reconoce la urgente necesidad de desviar hacia las zonas rurales una mayor proporción de los recursos. Se propone reducir las desigualdades creando en esas zonas oportunidades de obtención de ingresos. Asimismo, se preocupa por mantener una producción de subsistencia y mejorar la gama de bienes de subsistencia disponibles. El desarrollo urbano se considerará como un complemento del desarrollo rural y constituirá la base para una futura expansión basada en la industria.

El sistema administrativo es uno de los más centralizados de los países en desarrollo. Depende considerablemente de los extranjeros, muchos de los cuales tienen una experiencia escasa o nula de los problemas de los países en desarrollo. Como en muchos de esos países, la prestación de servicios de desarrollo rural ha estado muy mal coordinada, con lo cual la labor ejecutada ha sido deficiente y se ha producido la consiguiente pérdida de confianza en los departamentos gubernamentales. Por lo tanto, actualmente se hace hincapié en la planificación a nivel de la base.

Un paso importante para fomentar la participación de la población rural es el establecimiento de gobiernos provinciales, de los cuales ya se han creado algunos. Anteriormente, había una falta de comunicación entre las zonas rurales y los encargados de la adopción de decisiones, con la consiguiente insensibilidad respecto de las necesidades rurales. Se espera que la industrialización rural dentro del marco de un desarrollo rural integrado creará oportunidades de obtener ingresos, en particular para las personas que trabajan por cuenta propia.

Antes de la llegada de los europeos, en Papua Nueva Guinea no se utilizaban los metales. Los materiales empleados eran el hueso, la piedra y la madera. Todavía hoy resulta imposible encontrar un herrero o un solo zapatero. Esto indica tal vez la influencia dominante de la administración de un país industrialmente avanzado. La rueda se desconocía hasta hace 90 años e incluso hoy los animales de tiro siguen sin utilizarse ni en la agricultura ni para el transporte. La aldea tiene una economía hortícola, basada en el cultivo alternado de raíces y ñames, que difiere apreciablemente del cultivo del arroz de muchos países asiáticos. A la falta de carreteras, energía, agua y medios de transporte hay que añadir que en la mayoría de las aldeas no suele disponerse de artesanos calificados. Puede que esta situación mejore en el futuro, al ir aumentando el número de jóvenes que se matriculan en escuelas técnicas, a condición de que regresen a sus aldeas. Actualmente, la infraestructura rural no puede sostener una industrialización rural rápida, salvo quizá alguna industria doméstica, a lo sumo.

Papua Nueva Guinea, como muchos otros países en desarrollo, tiene una economía dual; pero una vez más se trata de una economía dual que presenta una diferencia. Un escritor ha señalado que la economía del país es una paradoja. Es primitiva, menos desarrollada y moderna, todo a la vez. Mientras el sector primitivo de subsistencia conserva los rasgos de la sociedad hortícola que existía hace unos 10.000 años, el sector moderno - sobre todo el comercio, los servicios bancarios, la vivienda urbana, la construcción y las comunicaciones - presenta las características de un Estado industrial moderno como Australia.

Un problema importante, común a todos los países en desarrollo, es el de encontrar empresarios para llevar a cabo proyectos de pequeña industria. En Papua Nueva Guinea, el número de empresarios autóctonos dedicados a la industria no pasa

de un puñado como máximo, y en esferas distintas de la industria, como por ejemplo el comercio y el transporte, esta clase empresarial es muy reciente. Inclusive en las zonas urbanas, donde hay gran número de personas instruidas, ha sido prácticamente imposible encontrar empresarios que emprendieran proyectos de pequeña industria e hicieran frente a las complejidades que supone la compra de materias primas, la organización de la producción, la comercialización, etc. con el presente programa de localización de los negocios, los nacionales interesados en dedicarse a ellos prefieren moverse en esferas menos complejas, como el comercio al por menor, el transporte, las plantaciones, más que en la industria, puesto que nunca han vivido en el seno de una cultura industrial.

Existen otros factores que obstaculizan el rápido desarrollo de las industrias rurales: por ejemplo, ciertos factores socioculturales tales como lo que, de una manera popular, se conoce como el sistema *wantok*. En virtud de ese sistema, el derecho a la subsistencia está efectivamente garantizado como derecho normal de pertenencia a un clan o a un grupo tribal, tanto en tiempo de paz como de guerra. Por consiguiente, el miedo al hambre nunca ha actuado como incentivo para las actividades económicas. Ni siquiera la búsqueda del beneficio o el interés propio pueden considerarse como explicación adecuada para ese tipo de actividad. La familia ampliada o la tribu es la unidad básica del sector de subsistencia. En *pidgin English*, *wantok* significa una persona que habla la misma lengua; se trate realmente de un grupo de personas que hablan la misma lengua y comparten intereses y objetivos similares, basados en el principio de reciprocidad y origen común. Ese sistema sigue ejerciendo considerable influencia y, a pesar de las presiones de la sociedad moderna y del rápido crecimiento de la población, parece haberse fortalecido todavía más. Cuando la gente deja sus hogares tradicionales y busca un empleo en otras zonas, proporciona un sistema integrado de seguridad social.

Ese sistema ha sido objeto de críticas por considerársele perjudicial para el desarrollo de la iniciativa empresarial, pues implica la posibilidad de tener que compartir los beneficios. Por otra parte, se sostiene que podría constituir una poderosa fuerza para promover la industrialización rural pues los jefes de clan de la aldea disponen así de un conjunto de recursos. Capital, mano de obra y tal vez incluso conocimientos técnicos que normalmente ningún particular posee podrían obtenerse mediante dicho sistema. No se plantearía ningún problema de salario mínimo, horario de trabajo, etc. y los esfuerzos del grupo podrían concertarse como en el sistema paternalista del Japón³⁶. Sin embargo, en la esfera de la industria son muy pocas las pruebas que pueden aducirse por ahora en apoyo de esta teoría, si bien existen algunas en el sector comercial. Dos empresarios potenciales de la industria, patrocinados oficialmente, han fracasado a causa del sistema *wantok*.

La promoción de la pequeña industria y las industrias rurales tropieza con otras dificultades también. Una norma de política cuyo objeto es que las organizaciones encargadas de las adquisiciones del Gobierno realicen compras de bienes manufacturados en el país en condiciones preferenciales no se aplica como se debiera. Se tiende a rechazar esos bienes en favor de productos importados de mejor calidad. Además, en algunas partes del país, resulta más barato importar artículos de Australia que fabricarlos, aun cuando se utilicen para ello materias primas locales, debido a los costos prohibitivos de los fletes internos.

³⁶ Véase Dr. Mannan, *The wantok system Its implication for development in PNG*. Institute of PNG studies, Discussion Paper No. 16.

Todavía no se ha definido claramente la política del Gobierno en lo que respecta al alcance de la protección que debe ofrecerse a la pequeña industria. En la estrategia de desarrollo nacional se declara que sólo se otorgará protección a los productos de fabricación local que puedan competir con productos importados. Esto resulta algo vago y es dudoso que pueda concederse una protección sin unas pautas más precisas. La tendencia ha sido oponerse a toda solicitud de protección basándose en que ello provocaría un aumento del costo de la vida para las masas.

Otro problema es el monopolio virtual de los mercados de distribución que tienen algunas empresas extranjeras. Aun cuando los bienes fabricados por los pequeños industriales locales resulten competitivos en cuanto a precio y calidad, los distribuidores extranjeros prefieren seguir manteniendo sus vinculaciones con sus proveedores extranjeros y la fragmentación de los mercados del país hace que la actuación fuera del sistema de distribución establecido no resulte viable.

Como cuestión de política, se prevé que la promoción del desarrollo industrial incumbirá al sector privado, y sólo en el caso de que éste sea capaz de llevarla a cabo no intervendrá el Gobierno. Ante tantas limitaciones inherentes, es necesario formular ciertas preguntas acerca de la promoción de la pequeña industria. ¿Conviene abandonar todo el programa hasta una fecha ulterior en la cual se cumplan tal vez las condiciones previas para dicho desarrollo y utilizar los recursos asignados en otro sector en que no se planteen problemas tan complejos? ¿O hay que persistir en los esfuerzos para encontrar una solución? Una cosa es prometer a la gente desde la plataforma del Gobierno y a través de los partes oficiales que se va a iniciar una nueva era de la pequeña industria, y otra que de verdad sea posible convertir esa era en realidad traduciendo las políticas en programas de acción.

Los encargados de la promoción de la pequeña industria tienen la doble tarea de convencer al empresario privado de las virtudes de la inversión en la industria al tiempo que convencen a los responsables de que las políticas formuladas por el Gobierno son realizables, a fin de conseguir el máximo apoyo financiero. Una burocracia necesita tiempo para reorientar sus actitudes respecto de programas y políticas destinados a conseguir unas metas distintas de las de una época anterior, como la que precedió a la independencia.

Si bien la División de Pequeña Industria del Departamento de Desarrollo de la Empresa se creó hace unos cuatro años, sigue disponiéndose de pocos conocimientos y experiencia especializados en materia de promoción de la pequeña industria. Hasta hace muy poco, no se enviaba al extranjero a los funcionarios nacionales para recibir una capacitación especializada en esta esfera. Sin embargo, hay que decir en su favor que respondieron admirablemente a la tarea de convencer al país de los beneficios que supone la pequeña industria. Por consiguiente, es muy de lamentar que, debido a limitaciones presupuestarias, el Programa de la ONUDI de Desarrollo de la Pequeña Industria en Papua Nueva Guinea haya tenido que aplicarse en forma bastante reducida. Asimismo, hasta la fecha, es muy poco lo que se ha puesto en práctica del programa de cooperación técnica entre países en desarrollo, que hubiera podido ser de enorme ayuda.

Todavía hay muchas oportunidades en el país para la pequeña industria y las industrias rurales, sobre todo para las que utilizan materias primas locales y tecnologías simples. Muchas de ellas hubieran podido desarrollarse antes si Papua Nueva Guinea no hubiera dependido tanto de las importaciones de Australia. Sin embargo, la estrategia tradicional de ofrecer un conjunto de incentivos al empresario privado, es decir, la prestación de una amplia gama de servicios de asesoramiento

industrial, planes de capacitación para empresarios, créditos en condiciones razonables, locales para fábricas con los correspondientes servicios, incentivos financieros, etc., no producirá resultados tangibles por las razones mencionadas. Además, no es probable que el Gobierno ofrezca fondos adicionales para el personal y demás recursos necesarios para proporcionar tal conjunto de incentivos. Por consiguiente, la Oficina de Desarrollo de la Empresa ha decidido adoptar la audaz estrategia de ejecutar directamente cierto número de proyectos de pequeña industria para poder mostrar resultados tangibles en esta esfera, en lugar de ensalzar las virtudes de la pequeña industria y de ofrecer asesoramiento a unos empresarios inexistentes. La otra posibilidad hubiera sido advertir al Gobierno que, en el actual contexto socioeconómico, era prematuro establecer tal programa de desarrollo de la pequeña industria.

Hay varios proyectos en ejecución y muchos de ellos se encuentran ahora en las fases iniciales de la producción. Casi todos están basados en los recursos y tienen amplias aplicaciones rurales así como concatenaciones ascendentes y descendentes, por ejemplo, curtido del cuero, sal, sericultura, productos de madera, artículos de caucho moldeado, productos de fibra de coco, conchas, construcción de barcos, salazón de pescado, tejido, artesanía, productos de panadería y confitería. Algunas de estas industrias ofrecen posibilidades de exportación. Lo más importante es que, desde el momento en que se tomó esta iniciativa, han aumentado apreciablemente los recursos disponibles para la inversión.

Si bien todavía no se ha organizado un programa de desarrollo empresarial, se ha adoptado una estrategia para buscar personas que sean nacionales de Papua Nueva Guinea y que posean aptitudes empresariales con miras a capacitarlas para que puedan iniciar sus propias industrias. Se ha dado preferencia a quienes piensan establecer empresas en zonas semiurbanas o rurales. Cierta número de esas personas han sido ya enviadas al extranjero y pronto crearán sus propias empresas.

Se está estudiando el establecimiento de una organización paraestatal encargada de ejecutar proyectos de pequeña industria. Probablemente, esta propuesta contará con el apoyo del Banco de Desarrollo y de la Corporación de Inversiones. El Banco de Desarrollo ya ha emprendido uno o dos proyectos de pequeña industria, participando en empresas mixtas con nacionales de Papua Nueva Guinea, para lo cual, más que limitarse a conceder préstamos, ha preferido adquirir acciones en el capital social de las empresas. Sin embargo, en las circunstancias actuales, el Banco de Desarrollo, debido a su mayor flexibilidad, debería desempeñar una función mucho más dinámica en el establecimiento de pequeñas empresas que se traspasarían más adelante a empresarios privados. Una vez establecida la viabilidad técnica y económica de un proyecto determinado, se podría seleccionar a un candidato empresario, inicialmente en calidad de director auxiliar del proyecto, a fin de impartirle capacitación y, una vez hubiera demostrado su capacidad, encomendarle el proyecto. El Banco de Desarrollo, o un banco comercial, podrían proporcionar la financiación. La Oficina de Desarrollo de la Empresa debería seguirse cuidando de la labor de promoción de la pequeña industria.

Se tiene el propósito de crear centros de servicios comunes en zonas urbanas y semiurbanas, a partir de las cuales se subcontratará el trabajo a particulares o a grupos de personas y escuelas profesionales en las zonas rurales. Se espera que esos centros constituirán los centros de crecimiento del futuro. También se tiene la intención de promover el sector terciario en las aldeas. Los jóvenes que regresen a la aldea con una capacitación técnica podrían ganarse la vida como propietarios de los pequeños

talleres necesarios para atender a las crecientes necesidades de la agricultura, la industria y el transporte en las zonas rurales, a medida que se dirijan hacia estas zonas mayores recursos gubernamentales.

No cabe duda de que, a pesar de los muchos obstáculos que se oponen a una rápida industrialización rural de Papua Nueva Guinea, los centros de crecimiento tienen una función importante y decisiva que desempeñar en los planes de desarrollo rural integrado. La mayoría de los proyectos actualmente en ejecución implican la máxima coordinación con otros departamentos gubernamentales.

Uno de los principios fundamentales del desarrollo rural integrado es la participación de la población rural en la determinación, la evaluación y la ejecución de proyectos. Durante algún tiempo, es dudoso que emane directamente de la población rural una iniciativa empresarial real. Es cierto que en otros países en desarrollo un importante y floreciente sector artesano ha constituido un semillero de empresarios autóctonos, pero no puede decirse lo mismo de Papua Nueva Guinea a pesar del gran número de personas que actualmente trabajan en la artesanía. Con el traspaso de poderes al gobierno provincial no cabe duda de que habrá mayores oportunidades para la participación de la población en el proceso de industrialización rural. Al aumentar las posibilidades de instrucción para los jóvenes, se ampliarán sus horizontes, y también es más probable que las corporaciones de desarrollo de provincias y aldeas tomen a su cargo la función de ejecutar proyectos rurales en un futuro no demasiado lejano.

Es inevitable que la industrialización lleve consigo grandes cambios en la forma de vida de la aldea, así como cierta alteración de la estructura socioeconómica existente. El pueblo de Papua Nueva Guinea es muy sensible a la necesidad de preservar sus propios valores culturales y sociales y a lo que suele llamar el modo de vida melanesio. Ya le preocupa mucho el hecho de que la modernización esté minando esos valores tradicionales. Por consiguiente, habrá que cuidar mucho de que el daño causado a los valores sociales y culturales existentes sea el mínimo. Desde luego, esto es más fácil de decir que de hacer. Asimismo, el hombre del campo debe aprender a entender claramente la disciplina y la ética del trabajo industrial, pues de lo contrario no puede haber industrialización rural.

III. Promoción de las manufacturas de utensilios rurales en la República Unida de Tanzania

por

*J. Müller**

Antecedentes

Un suministro adecuado de aperos agrícolas, herramientas para artesanos y utensilios domésticos básicos es condición previa indispensable del desarrollo rural. Sin embargo, en términos generales, no parece que esté previsto en la mayoría de los programas de desarrollo rural, o por lo menos no en la República Unida de Tanzania hasta la fecha.

En la estrategia de desarrollo rural de la República Unida de Tanzania se hace hincapié en la necesidad de movilizar la capacidad productiva y de mejorar el nivel de vida de los 14 millones de personas que se calcula que viven en las zonas rurales (de una población total de 15,3 millones de habitantes), casi todas las cuales se dedican por entero a la agricultura de subsistencia. (Aproximadamente, un 85% de las explotaciones tienen menos de dos hectáreas.) Un objetivo concreto que se ha fijado es la autosuficiencia en materia de producción de alimentos, por lo menos de cereales, en 1980. Por lo que respecta al maíz, ello significará un incremento de unas 450.000 toneladas por encima del nivel de 1972 (880.000 toneladas), lo cual puede conseguirse ampliando la superficie total cultivada en unas 600.000 hectáreas (un aumento del 50%) y manteniendo los actuales rendimientos, o elevando los actuales rendimientos medios de 7,5 quintales por hectárea a 11,5 quintales por hectárea. En 1975, las importaciones de productos agrícolas representaron, aproximadamente, 90 millones de dólares (el 93% de los cuales se gastaron en maíz, arroz y trigo), frente a unas exportaciones agrícolas de unos 200 millones de dólares (el 78% de los cuales procedía del café, el algodón, el sisal y los anacardos). Además del desarrollo de semillas mejoradas, de la distribución de fertilizantes y del suministro de servicios de extensión y de crédito, la mecanización de la agricultura es un componente importante en los esfuerzos que deben realizarse para alcanzar este objetivo. En la actualidad, aproximadamente el 85% de las tierras de las aldeas se cultivan a mano, el 10% por tracción animal y el 5% con tractor. A pesar de la promoción de la tracción animal y el tractor, en una proyección oficial de la demanda a partir de 1973 se fijan los porcentajes del total en 81% para los instrumentos manuales, 11% para los aperos movidos por tracción animal y 8% para el equipo accionado por tractor en 1977, y en 72%, 18% y 10%, respectivamente, en 1984, con un incremento anual de la demanda total de instrumentos manuales de un 2,3%.

*Investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de Copenhague.

Con respecto a la integración de la producción no agrícola en la estrategia de desarrollo rural, la política del Gobierno es menos clara, debido en gran parte a la muy discutida (y todavía no resuelta) falta de una estrategia de desarrollo industrial global. Puede observarse que, mientras las grandes empresas estatales o paraestatales han crecido en el curso de los últimos diez años, las medianas y pequeñas empresas privadas y registradas se han estancado y en algunos sectores han decaído. En 1968, las empresas que ocupaban de 10 a 100 empleados representaban el 44% de la producción industrial bruta y el 37% del empleo; en 1971, estas cifras eran el 29% y 23%, respectivamente. El número de empresas con más de 100 empleados pasó de 86 a 120 en el curso del mismo período. Aunque desde 1972 no se han compilado datos precisos sobre la producción industrial, la situación no ha variado.

Sin embargo, en 1973, el partido publicó unas directrices especiales sobre la pequeña industria, en las que se ponía de relieve la necesidad de llevar a cabo en las zonas rurales una revolución tecnológica basada en el control popular, utilizando las aptitudes y los materiales existentes y evitando grandes desembolsos de capital. Se creó la Organización de Desarrollo de la Pequeña Industria (SIDO) para formular y aplicar una política descentralizada de desarrollo de la misma. Al no contar con normas explícitas en relación con una estrategia general de desarrollo industrial y menos aún con la estrategia de desarrollo rural, la SIDO empezó considerando válido toda pequeña empresa rural organizada en forma de cooperativa siempre que "movilizara la capacidad de producción" de una zona determinada. Sin embargo, los condicionamientos de índole presupuestaria y administrativa requirieron pronto la adopción de decisiones difíciles acerca de los tipos de industria que debían promoverse, y de dónde y cómo debían promoverse. El alcance y el carácter de esas decisiones se examinarán con detalle más adelante en este mismo capítulo, tomando como base el ejemplo típico de la fabricación de herramientas.

También procede exponer algunos aspectos más generales del desarrollo rural del país. A principios del decenio de 1970, el Gobierno descentralizó parte de sus procesos de decisión y del control de la planificación. La intención era llegar a obtener un grado elevado de coordinación sectorial por medio de la planificación y la ejecución a nivel regional, nombrando un director de desarrollo regional para cada una de las veinte regiones. Muchas instituciones paraestatales de servicios abrieron oficinas regionales, entre las cuales figuraban las oficinas regionales de la SIDO, encabezada cada una de ellas por un funcionario de promoción de la pequeña industria asistido por un técnico y un economista. También se descentralizó el sistema de distribución al por mayor bajo control estatal mediante la creación de corporaciones regionales de comercio (RTC). Por último, en 1974-1975, la mayor parte de la población rural relativamente dispersa fue trasladada a aldeas planeadas, llamadas *ujamaa* o aldeas de desarrollo. Actualmente existen unas 6.700 aldeas de este tipo.

Oferta del sector estructurado

Aperos agrícolas

Producción en gran escala

Todos los aperos agrícolas manufacturados en gran escala se importaban hasta 1970, fecha en que inició sus operaciones la Ubungo Farm Implement Manufacturing Company (UFI), situada en Dar es Salaam. Construida con la ayuda de un préstamo

sin interés de la República Popular de China, la inversión inicial fue de 8,4 millones de chelines de Tanzania (TSh) (aproximadamente, un millón de dólares³⁷). Actualmente, emplea a unas 350 personas y está totalmente en manos nacionales, si bien se creó con la ayuda de expertos chinos. Dicha compañía entró a formar parte del grupo de empresas de la Corporación Nacional de Desarrollo (NDC) en 1968. La fábrica está equipada para producir una amplia gama de herramientas manuales, aperos de tracción animal y equipo de elaboración accionado a mano, como *jembes* (azadones), hachas y arados tirados por bueyes, además de repuestos, aventadoras y descascaradoras de cacahuets. Dicho de otra forma, la línea de productos es polivalente y variada, con un potencial de innovación y adaptación que en última instancia redundará en beneficio no sólo de los usuarios sino también de la capacitación profesional de los trabajadores, a los cuales ofrecerá una valiosa experiencia. Así pues, si llega a explotarse plenamente, esta planta podría convertirse en algo más que un mero medio de sustitución de las importaciones: podría contribuir a la capacidad tecnológica del país.

Sin embargo, hasta la fecha, ha tenido otros problemas a que hacer frente, como problemas iniciales de comercialización, pues sus productos han de venderse por mediación de la Corporación Estatal de Comercio (STC) junto con otros utensilios importados. Esos problemas se resolvieron fundamentalmente cuando se reestructuró en 1973 la STC transformándola en las RTC. Para entonces, la UFI tenía el monopolio de la importación, la producción y la venta de instrumentos agrícolas. Otros problemas, tales como la escasez de materias primas, la falta de espacio en transporte marítimo, la falta de repuestos para las máquinas y las interrupciones ocasionales en el suministro de agua y electricidad, no se plantean únicamente en la UFI sino que son bastante frecuentes cuando se establecen grandes industrias.

Así pues, la UFI no ha conseguido utilizar toda su capacidad. Durante los cinco primeros años, su capacidad de producción anual de 800.000 *jembes* se aprovechó, aproximadamente, al 40%. La utilización de su capacidad de producción anual de 8.000 arados ha sido algo superior. También se han producido cierto número de hachas y descascaradoras de cacahuets. Pero en conjunto, la utilización de la capacidad no llegó al 50%. La capacidad de producción de *jembes* ha pasado actualmente a ser de 2,2 millones anuales, es decir más del doble, y también se está pensando en aumentar la capacidad de producción de arados, hachas y *pangas* (machetes). Esto puede tomarse como indicación de que la NDC concede cada vez mayor importancia a la producción en masa de artículos relativamente sencillos, es decir a la sustitución de las importaciones e incluso a la posibilidad de futuras exportaciones.

Se puede observar una tendencia similar en los planes de la NDC para el establecimiento de una nueva fábrica, de las mismas dimensiones aproximadamente, que estará ubicada en Mbeya (en la parte meridional del país, cerca del nuevo ferrocarril Tanzania-Zambia). La Mysore Implements Factory de la India proporcionará colaboración técnica. La inversión viene a ser de unos 15 millones de TSh a precios de 1975. Se crearán casi 300 empleos una vez que la planta alcance su capacidad instalada de 2.815 toneladas de herramientas manuales (incluido 1 millón de *jembes*), 730 toneladas de aperos de tracción animal y 365 toneladas de equipo arrastrado por tractor (sobre todo arados de disco y escarificadores). La producción experimental podría empezar en 1979-1980.

³⁷ El valor del chelín de Tanzania (TSh) ha pasado de 7,143 por dólar de los Estados Unidos en 1970 a 9,07 a finales de 1976.

Producción en mediana escala

En el presente contexto, toda la producción de utensilios agrícolas del sector registrado u oficial, excluida la de la nueva planta de Mbeya y la de la UFI, se considera como industria mediana. Todavía no existen datos seguros sobre el tipo o el volumen de esta industria. Cuando se preparó el presente artículo se estaba haciendo un estudio sistemático a ese respecto.

Visitas efectuadas en 1976-1977 a cierto número de talleres mecánicos generales de Dar es Salaam y de ocho centros regionales pusieron de manifiesto que, si bien existían las máquinas y las aptitudes necesarias para la producción de instrumentos rurales, agrícolas y de otra índole, prácticamente dicha producción ni se llevaba a cabo ni estaba planeada. Las empresas estaban dispuestas a aceptar pedidos limitados, pero durante años no se había efectuado ninguno. Nadie veía en esto una consecuencia directa del control de la UFI sobre el mercado; por el contrario, las empresas consideraban que su actual producción de muebles de acero, puertas y ventanas metálicas, equipo para hospitales, etc. era más rentable. También llevaban a cabo una cantidad apreciable de trabajos de reparación ocasionales. La excepción era una empresa que había fabricado un molino de maíz sencillo en diversos tamaños. Se dijo que su capacidad era de 30 a 50 molinos mensuales; sin embargo, la producción había quedado casi interrumpida por dificultades en la importación de los motores diesel que acompañan a los molinos.

Aunque no esté basado en una muestra amplia, el perfil típico aproximado de una empresa mediana sería el siguiente: es de propiedad privada y sus propietarios son de origen asiático. Su capital fijo es de 50.000 a 100.000 TSh. El 10% de la maquinaria tiene menos de 5 años, el 60% tiene de 5 a 10 años y el resto se instaló hace más de 10 años. El número de trabajadores permanentes es de 10 y 16, en su mayoría trabajadores calificados; de dos a cuatro de ellos son de origen asiático. El valor anual de la producción podría ser de 1,5 veces el capital fijo. Hay unas 25 empresas de este tipo en el país.

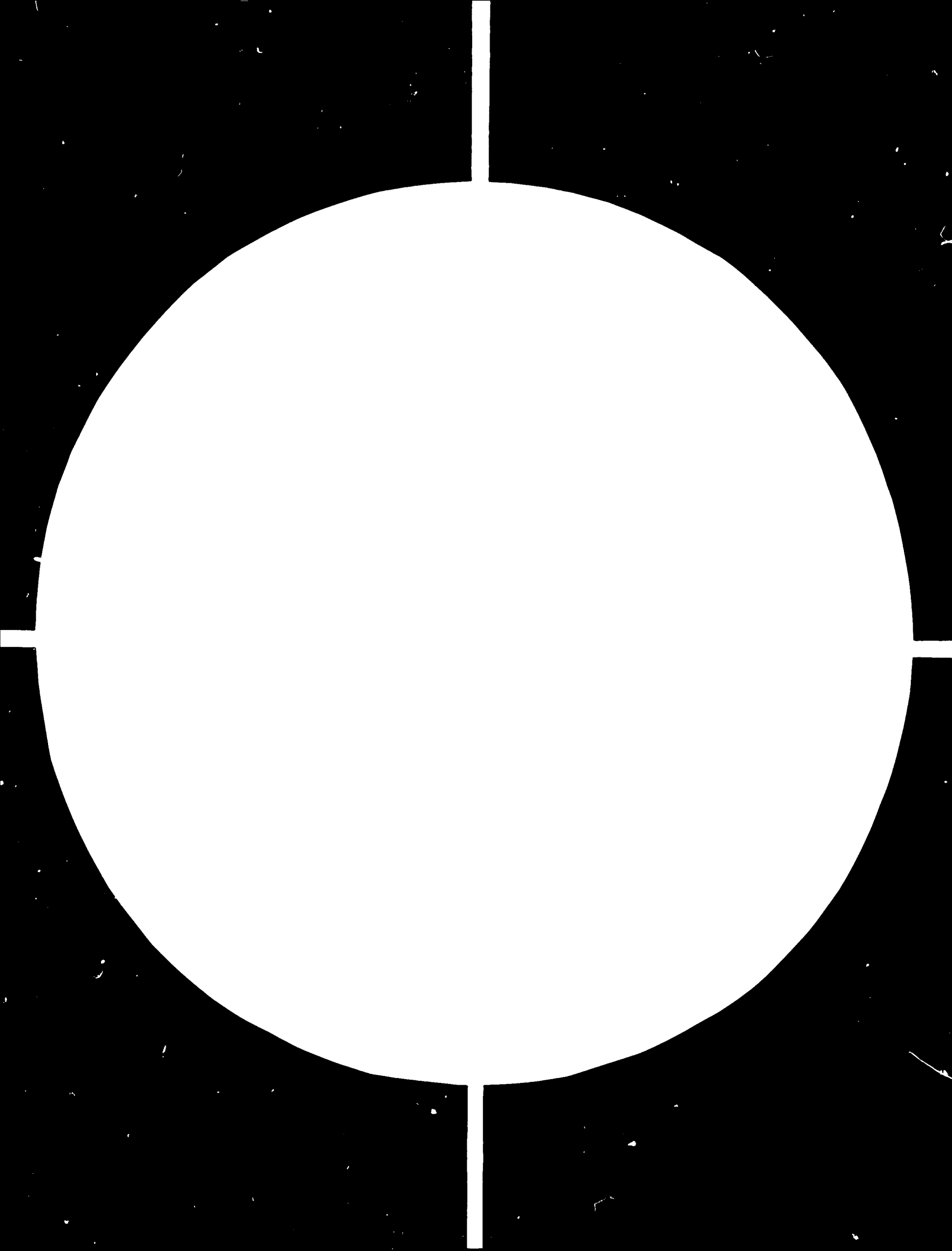
Debe mencionarse a este respecto la Dependencia de Ensayo de Maquinaria Agrícola de Tanzania. Se trata de una dependencia del Ministerio de Agricultura, que se ocupa principalmente de ensayar, adaptar y diseñar utensilios agrícolas (sobre todo utensilios arrastrados por bueyes), pero que también produce en número limitado para la venta. Tiene seis "talleres de artesanía rural" (RCW) en las regiones, que hasta la fecha se han concentrado en la producción. Su capacidad total viene a ser de 400 carretas de bueyes y 150 arados de bueyes por año, pero todavía no se ha utilizado plenamente. Un taller visitado en mayo de 1977 tenía en el patio 18 carretas que todavía no se habían vendido. Había posibles compradores, pero no se había encontrado el medio de transportar las carretas hasta los lugares más distantes donde se encontraban los agricultores. Por consiguiente, el taller había empezado a fabricar marcos de ventana y de puerta hasta que se resolviera el problema de distribución. Otro taller, situado en una zona donde tradicionalmente se utilizan los bueyes, tenía problemas de suministro de materias primas y de gestión y no podía satisfacer la demanda de carretas y arados de la zona.

Se han proyectado seis nuevos talleres para los próximos dos años. El objetivo es llegar a contar con uno en cada región y añadir a todos ellos un componente de demostración y capacitación en relación con los utensilios tirados por bueyes. Se da por sentado que también proporcionarán capacitación en materia de artesanía y estimularán la creación de talleres en las aldeas. En cierta medida, esta última función coincide con la de la SIDO y también podría crearse cierta competencia con los

C-210



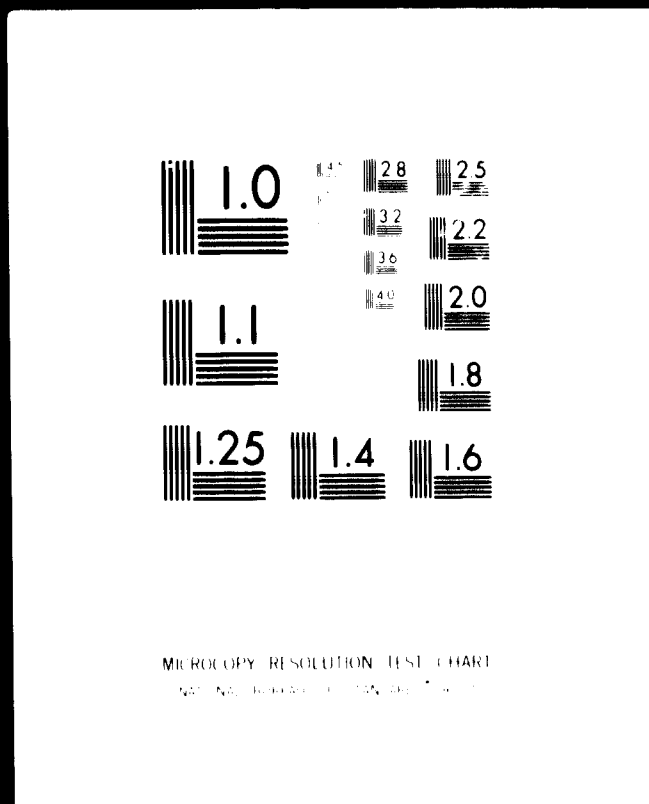
80.06.24



2 OF 2

08614

S



24x
C

talleres de mecánica general de la conglomeración industrial de la SIDO -no tanto con respecto al mercado como con respecto al suministro de materias primas, principalmente de hierro. El costo de un taller de artesanía rural viene a ser de 4,5 millones de TSh, de los cuales el equipo y las instalaciones del taller representan aproximadamente un millón. Con arreglo a lo previsto, cada taller empleará a unas 30 personas.

Por último, la SIDO ha elaborado planes para una empresa mediana de fabricación de utensilios agrícolas en una de las regiones, como parte de un proyecto de desarrollo rural patrocinado por el BIRF. Su capacidad sería de 260 toneladas anuales de utensilios de tracción animal. La inversión asciende a unos 2,7 millones de TSh y se empleará a unas 70 personas.

Distribución

Como ya se ha dicho, la UFI está encargada de controlar la distribución de herramientas manuales y utensilios de tracción animal de todo el sector oficial, y el principal conducto utilizado son las "corporaciones regionales de comercio" (RTC). La política de estas entidades, como la de los demás agentes de venta al por mayor controlados por el Estado, consiste en vender herramientas esenciales y bienes de consumo ante todo a cooperativas y a organismos gubernamentales; es decir, discriminan a los establecimientos de propiedad privada a fin de promover la distribución cooperativa al por menor y de mantener los beneficios del comercio bajo control estatal. Por ventajosa que sea esta política, ha tenido repercusiones para el consumidor pues durante la constitución de las RTC y de las cooperativas escasean los utensilios en las aldeas. Cuando no existe sistema de reventa al por mayor de la RTC, a nivel de distrito, el comerciante tiene que ir hasta los centros regionales a comprar existencias, a menudo sin saber de antemano si los artículos que desea estarán disponibles. Con los almacenes de reventa al por mayor de las RTC en los distritos, la situación ha mejorado, pero un control efectuado a mediados de 1977 en bastantes RTC de distrito puso de manifiesto que sus existencias son casi nulas. La principal razón que se adujo fue el problema del transporte. Anteriormente, este problema de las comunicaciones se había superado mediante una red de camiones y camionetas de propiedad privada. Muchos comerciantes tenían sus propios medios de transporte, como desde luego tal vez puedan llegar a tenerlos las cooperativas, y es posible que las RTC adquieran también una capacidad de transporte por camión suficiente para conseguir que las entregas a los distritos se hagan oportunamente.

Otro problema se refiere a la rigidez burocrática de las propias RTC en sus procedimientos en materia de pedidos, estudio del mercado y fijación de precios. Por ejemplo, una RTC visitada tenía en almacén cierta cantidad de *jembes* fabricados en el Brasil, de una calidad muy mediocre, que no podían utilizarse debido a la dureza de los suelos de la región. Sin embargo, no existía ningún procedimiento que permitiese a la RTC vender esos *jembes* a precios inferiores o devolverlos. Además, parecía reacia a encargar otros *jembes* antes de haber vendido aquéllos. Probablemente, este ejemplo es una excepción y no sirve para hacer una evaluación equitativa de las RTC. De todas formas, se menciona para hacer ver el tipo de problemas internos a que debe hacer frente el sistema.

No hubo manera de medir la eficacia relativa del sistema de distribución, ni existían cifras cuantitativas directas correspondientes a la magnitud global de la demanda de herramientas no satisfecha. Sin embargo, puede darse una indicación indirecta. Se calculó que la demanda total de *jemes* nuevos en 1976 sería de unos

3,2 millones y las RTC y la UFI tenían en almacén 1,4 millones a principios de ese año. Como se señala más adelante, la demanda prevista para 1976 hubiera debido ser de sólo 2,5 millones en circunstancias normales de distribución. Por consiguiente, cabe suponer que en 1975 hubo un déficit en la oferta de unos 0,7 millones de *jembes*, lo cual no significa un déficit en la producción o en las importaciones. La importancia que tiene disponer de la información más detallada posible sobre el funcionamiento del sistema de distribución cuando se estudia el proceso de industrialización se examina en una sección posterior relativa a otro posible enfoque.

Balance de la demanda y la oferta

En esta subsección se trata de determinar y cuantificar la diferencia que existe entre la demanda y la oferta. Desgraciadamente, sólo se dispone de datos fiables para los *jembes*, pero como son los instrumentos más importantes, tal vez esos datos sirvan para indicar la tendencia. En una encuesta sobre las familias rurales³⁸ llevada a cabo en 1969 se registró la media de 3,1 *jembes* por familia. Suponiendo que esta cifra siga siendo válida para 1975 y que el tamaño medio de una familia sea 4,6 personas, los 14 millones de habitantes que constituían la población rural en 1975 poseían 9,4 millones de *jembes*. Para llegar a tener una idea aproximada de la magnitud de la demanda anual, es necesario formular otras hipótesis. En primer lugar, la duración media de un *jembe* es de cuatro años, es decir, que la tasa de sustitución es del 25% anual. En segundo lugar, el crecimiento de la demanda es proporcional al crecimiento de la población, o sea 2,7% hasta 1975. A partir de este momento, cabría esperar que la demanda experimentara una disminución aproximada del 1,5% como consecuencia de la mecanización. Ambas tasas se utilizan como límites posibles para las proyecciones que se presentan en la figura I. Actualmente, la demanda anual viene a ser de 2,5 millones de *jembes*. Las ventas registradas de importaciones y de productos de la UFI también se han representado en la figura I.

Según se ve en la figura I, durante el período 1966-1969 la diferencia media entre la demanda y la oferta de *jembes* fue de 0,4 millones; a partir de ese momento y hasta 1974, pasó a ser de 1,2 millones, lo cual representa un promedio de 0,8 millones durante la totalidad del período. (Sin embargo, este panorama no corresponde del todo a la realidad, pues no tiene en cuenta la producción de las aldeas, que se examinará más adelante en este mismo capítulo.) Por lo que respecta a la situación de la "diferencia presente y futura" observamos, en primer lugar, que se excluyen las posibles importaciones de *jembes*. En segundo lugar, se incluye el aumento de capacidad de la UFI y de la nueva planta de Mbeya; en total, ello supondrá una capacidad máxima de producción moderna en gran escala de 3,2 millones de *jembes* en 1980. Se ha supuesto que se tardarán tres años en alcanzar progresivamente la plena capacidad, y que sólo se llegará a utilizar al 80% de la capacidad total. El resultado es una estimación razonable de la diferencia actual y futura (hasta 1985) entre la demanda y la oferta en unos cinco millones de *jembes*, partiendo de 1,55 millones en 1978, llegando a un mínimo de 0,25 millones en 1983 y aumentando de nuevo hasta 0,29 millones en 1984. En el caso de que el programa de mecanización y los esfuerzos encaminados a incrementar los rendimientos mediante semillas mejoradas, etc. tuvieran éxito, la curva de la demanda podría tal vez descender. En caso contrario, incluso podría elevarse conforme a la curva

³⁸ Ian Livingstone, "Results of a rural survey: the ownership of durable goods in Tanzanian households and some implications for rural industry", ERB paper 70.1, Universidad de Dar es Salaam, 1970.

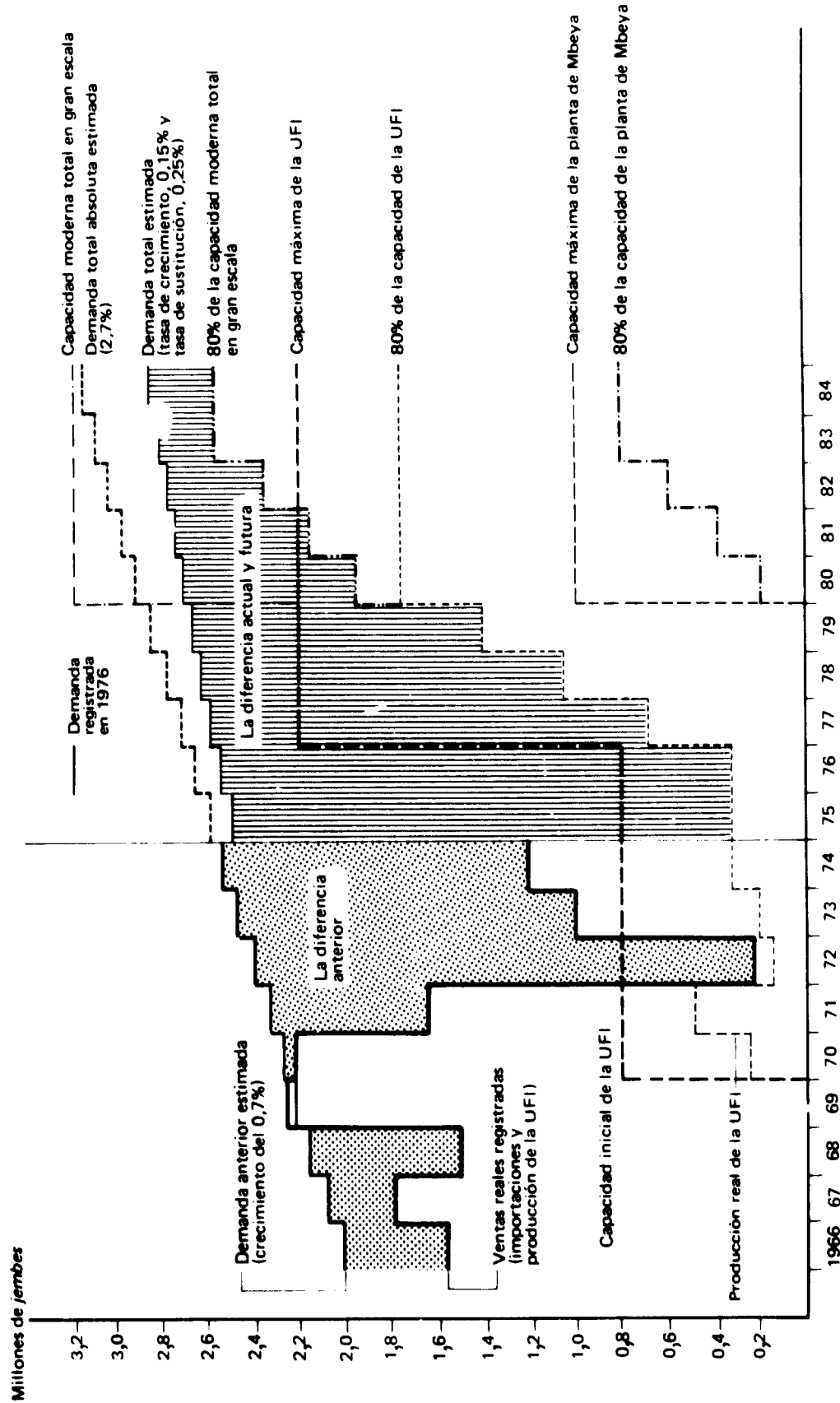


Figura I. Balance de la demanda y la oferta de jembes, 1966-1984

superior de "demanda total absoluta estimada". Si la producción real moderna en gran escala no aumenta en la medida prevista, la diferencia será evidentemente superior a la estimada. Considerando estas incertidumbres, así como los anteriores déficits en la oferta, se llega a la conclusión de que esta estimación es realista y que por lo menos constituye un punto de partida razonable para examinar en una sección ulterior cómo puede cubrirse esta diferencia.

Otros utensilios rurales

No existe ningún tipo de producción en gran escala de herramientas para artesanos y utensilios domésticos básicos, aparte de algunas ollas y cazuelas de aluminio bastante modernas destinadas principalmente al mercado urbano; se trata de líneas de producción secundarias de una empresa que fabrica aluminio ondulado y chapas y tuberías galvanizadas. Una empresa mediana fabrica artículos de esmalte; otra, baldes galvanizados y artículos de acero inoxidable; y una tercera, cuchillos de cocina —todo ello en cantidades relativamente pequeñas en comparación con las dimensiones del mercado. Algunos talleres de mecánica general fabrican ocasionalmente, por encargo, una serie de baldes y otros utensilios de chapa metálica. Sin embargo, es difícil calificar esos productos de utensilios rurales, simplemente a causa de su precio. Aparentemente, sólo los baldes y los cuchillos llegan a las familias rurales. Esas empresas no fabrican herramientas de artesanos en cantidades que merezcan consideración. La mayor parte de las herramientas y utensilios rurales se importa. Para dar una idea de la magnitud de esas importaciones cabe señalar que el valor agregado en 1973 fue de 20 millones de TSh para las herramientas manuales importadas y de unos 10 millones de TSh para la cuchillería, los baldes y demás utensilios domésticos de metal.

En muchas regiones del país simplemente no se encuentran las herramientas manuales esenciales que suelen distribuirse por conducto de las RTC. Probablemente, ello no es consecuencia tan sólo de una distribución ineficaz, sino también de la insuficiencia de las importaciones.

Herreros y hojalateros de aldea y el sistema de distribución rural

Investigaciones recientes indican que ya en el año 300 a.J.C. se extraía, fundía y forjaba el hierro en el noroeste de Tanzania. Por consiguiente, había herreros mucho antes de la llegada de los árabes o los europeos. Los primeros exploradores europeos del Africa oriental hablan de los prósperos reinos fundados en el dominio local de la tecnología de la elaboración del hierro. En un informe de 1892 se estimaba que el número de *jembes* vendidas anualmente en el mercado de Tabora (el principal centro para el comercio interior) ascendía a 150.000.

Las autoridades coloniales, primero alemanas y luego británicas, prohibieron el oficio de herrero en muchas regiones del país, probablemente conforme a la política colonial general de reservar mercados para las importaciones. Puede que otro motivo fuera la habilidad de los herreros para fabricar armas de fuego. Sin embargo, el éxito de esas medidas fue sólo parcial. Los herreros continuaron trabajando a escondidas y sobrevivieron a la persecución colonial mejor que la mayoría de los demás artesanos, en gran parte porque la población rural dependía, para sobrevivir, de las herramientas que suministraban para la agricultura de subsistencia. Tal vez una razón por la cual la

elaboración del hierro no se transformó en un oficio más complejo y diversificado y se mantuvo en gran parte en su nivel precolonial, es que las técnicas de producción agrícola se desarrollaron muy poco. Además, en muchos lugares, las actividades del herrero estaban tan profundamente integradas en la vida cultural de las aldeas que la prohibición colonial no pudo hacerlas desaparecer.

Después de la independencia, las actividades de los herreros no se reconocieron o registraron de repente. Sus aptitudes muy especializadas y notables no encajaban en el código de trabajo heredado de los británicos; por ejemplo, un maestro herrero no podía pasar una prueba profesional ni siquiera en el grado inferior. Por consiguiente, se sigue considerando oficialmente a los herreros como mano de obra no calificada. La tecnología que emplean es bastante distinta de la aplicada en el sector estructurado de la metalistería.

Censo actual de herreros

No existe ningún estudio completo sobre el número actual de herreros rurales. Si bien este hecho se ha señalado en muchos informes de las Naciones Unidas y de otros organismos donantes sobre programas de promoción de las industrias rurales, se ha formulado el supuesto de que prácticamente no existen actividades de artesanos rurales. Por consiguiente, los informes contienen programas en los cuales se propone la creación de industrias rurales a partir de la nada, lo cual tiene algunos efectos perjudiciales.

Sin embargo, se dispone de algunos datos. En el censo de población de 1967³⁹, la categoría "herreros, fabricantes de herramientas, albañiles, fontaneros, soldados y trabajadores afines" representaba el 0,09% (12.600) de la población rural. Una región, Mwanza, conocida por la actividad de sus herreros, registró una cifra de 0,11% (14.100), es decir, no muy superior a la media nacional. En 1974-1975, se prepararon planes de desarrollo regional integrado para casi todas las regiones, como parte del tercer plan quinquenal. Se llevaron a cabo dos estudios detallados de las industrias rurales existentes, en las regiones de Tanga y de West Lake. En el informe de Tanga⁴⁰, se indicaba que los herreros y hojalateros representaban el 0,29% de la población (40.600). Es de suponer que esta cifra relativamente elevada refleje la seriedad del estudio, pero es probable que refleje también el hecho de que Tanga fue históricamente una de las regiones con mayor actividad industrial. La cifra correspondiente a West Lake⁴¹ era del 0,12% (16.500), pero no se incluían los hojalateros. Por último a partir de un estudio⁴² de las aptitudes existentes en las aldeas, efectuado en determinados distritos, puede calcularse una cifra de 0,09% (12.600) para las personas que trabajan el hierro y los metales en las aldeas.

³⁹ CSB, *1967 Population Census*, vol. 4 (Dar es Salaam, 1969).

⁴⁰ *Tanga Integrated Regional Development Plan*, vol. 3 (1975) (patrocinado por la República Federal de Alemania).

⁴¹ *Integrated Regional Five-Year Development Plan (1975-1980), West Lake Region, Tanzania* (febrero de 1975) (patrocinado por DANIDA). Ese estudio se examina con más detalle en J. Müller, *Decentralized Industries and Inadequate Infra-structure*, Institute for Development Research Papers A.76.5 (Copenhague, 1976).

⁴² J. Rudengren y M. L. Swartz, *Village skill survey. Report of the pre-pilot and pilot surveys*, Universidad de Dar es Salaam (Oficina de Evaluación de Recursos y Planificación del Aprovechamiento de la Tierra, enero de 1976).

Por consiguiente, si se parte del supuesto de que la población rural es de 14 millones de habitantes, el total correspondiente a la población rural que trabaja los metales oscila entre 12.600 y 40.600. De todas formas, vale más no ser demasiado optimista acerca del número actual de herreros; el 0,1%, es decir 14.000, parece una estimación bastante realista. Sería preferible, a efectos de la planificación, manejar una cifra de 10.000.

Métodos de trabajo

Para complementar estas estimaciones cuantitativas se efectuaron en las regiones septentrionales de Tanga, Arusha, Mara, Mwanza y West Lake y en las meridionales de Mtwara, Ruvuma e Iringa una serie de estudios monográficos al azar. Una de las conclusiones generales a que se llegó fue que los grupos de herreros más activos se hallaban en las regiones más remotas. Parece, empero, que, dentro de una región, cuanto más lejos del centro del distrito vive un herrero tanto menos activo es, a menos que viva en una zona donde todavía se disponga de hierro para extraer y fundir y de leña para hacer carbón. En esos casos puede dedicarse durante parte del año a la extracción de hierro. Así ocurre aún en dos lugares del sur (bahía de Mbamba y Mufindi) y, según se dice, en otros dos del oeste y del norte.

En los párrafos siguientes se ofrece una descripción general de los conocimientos, organización, técnica y productos, es decir de la tecnología, de los herreros de aldea, basada en la muestra de 22 grupos entrevistados durante la encuesta.

Son los fundidores quienes han despertado mayor interés y han sugerido preguntas acerca de la viabilidad de un renacimiento de sus actividades. No es, sin duda, viable, tanto desde el punto de vista económico como del ecológico, tratar de estimular este tipo de fundición en hornos alimentados con leña. El arrabio producido es de alta calidad (la temperatura en el horno puede alcanzar los 1.600°C), pero los cálculos basados en ensayos recientes llevados a cabo en la región de West Lake revelan que exige entre 20 y 30 días-hombre y cuesta un mínimo de 40 TSh por kilogramo. El precio correspondiente en la planta de laminación de Tanga es aproximadamente una décima parte de esta cifra. Además, la fabricación de carbón consume cerca de una tonelada de madera por kilogramo de hierro. En algunos de los lugares visitados los herreros dijeron que una de las razones por las que habían dejado de fundir era que no se podían ya obtener las maderas especiales que necesitaban. Los herreros de Mufindi, que siguen fundiendo todos los años en el mes de agosto, se daban cuenta de la deseconomía implícita en su actividad. Hablaron todos del duro trabajo que suponía y de las largas distancias que había que recorrer para llevarles alimentos mientras trabajaban. Esta actividad presenta, naturalmente, aspectos culturales, pero todos dijeron que la abandonarían de buen grado si pudieran conseguir suficiente hierro de buena calidad en otras fuentes. Actualmente, recogen toda la chatarra que pueden, pero la demanda de sus productos debe ser tan fuerte que prefieren seguir complementándola con su propia producción.

En términos más teóricos, los herreros fundidores parecen considerar que su costo de oportunidad es muy cercano a cero en la temporada en que disminuyen las labores agrícolas, en vista de que escasea tanto la chatarra. Pero cambiarían de opinión si pudieran obtener hierro suficiente en otras fuentes. Desde un punto de vista nacional parece igualmente ineficiente que estas personas altamente especializadas se dediquen a cortar y quemar leña para producir carbón, cavar agujeros para extraer hierro, etc., cuando podrían estar fabricando instrumentos

útiles. Pero los herreros que se dedican activamente a fundir mineral son una excepción. La mayoría de los que anteriormente extraían su propio hierro en bruto han dejado de hacerlo, principalmente porque se pudo obtener chatarra y a causa de la deforestación. Los herreros de la región de West Lake dejaron de fundir hace unos 40 años.

Es difícil describir la base de la tecnología de estos herreros. Es una artesanía heredada, una parte integrante de la habilidad y destreza del artesano nativo. La única forma de transmitir los conocimientos es un aprendizaje intensivo. Cuando se le da un trozo de acero, el herrero lo sopesa en su mano, lo pone en la fragua, observa cuánto tiempo tarda en adquirir un color determinado y finalmente lo golpea con su martillo, mientras observa qué tipo de chispas produce. Sabe entonces qué clase de acero tiene en sus manos, en el sentido de que sabe qué tipo de acero puede forjarse con él, así como aquel para el que es inadecuado. No puede traducir su conocimiento en porcentajes de contenido de carbón etc., pero sabe de qué se trata. Los procedimientos de ensayo que se acaban de describir dependen en gran medida del empleo de las propias herramientas del herrero, por ejemplo la fragua y el fuelle, el martillo y el yunque. Con otros instrumentos quizá se sentiría perdido o, al menos, tardaría algún tiempo en adaptar sus conocimientos.

Los herreros están normalmente organizados como productores individuales o en grupos. Esto no significa que trabajen solos; cada uno tiene uno o dos ayudantes o aprendices. Uno hace funcionar el fuelle, el otro ayuda en la forja, sentado enfrente del maestro herrero. Los aprendices son por lo común hijos o parientes cercanos jóvenes. El herrero participa personalmente en todas las operaciones, inclusive viajar para recoger chatarra, hacer carbón y muchas veces también para vender los productos. Al mismo tiempo es agricultor, es decir, se dedica parcialmente al oficio de herrero.

Cuando están organizados en grupo, los maestros herreros se ayudan en ocasiones entre sí, pero lo que tienen en común son, en esencia, los locales del taller. Sin embargo, cuatro de los 22 grupos visitados habían iniciado algún tipo de colaboración estrecha y habían introducido cierta división del trabajo. En una aldea había 15 maestros herreros instalados bajo un mismo techo. Se habían trasladado allí hacía poco durante el movimiento general de la población rural dispersa hacia las aldeas *ujamaa*. Habían iniciado la recogida colectiva de chatarra y la fabricación de carbón y hablaban de comercialización colectiva, una vez la producción superara el consumo de la propia aldea. En otra aldea, todos los aldeanos habían prestado asistencia en la construcción de un taller semipermanente con cubierta de chapa metálica ondulada. Los herreros, ocho en total, habían introducido aquí lo que ellos denominaban producción "por etapas". La primera etapa consistía en cortar la chatarra en pedazos casi iguales; la siguiente era un forjado tosco semiacabado; en la última se daba la forma definitiva. En otras palabras, se había introducido una división del propio proceso de forja.

Las herramientas de los herreros son principalmente yunques de piedras semienterrados en el suelo; la fragua alimentada con carbón vegetal está situada junto al yunque en un hueco del suelo y el fuelle es de piel de cabra accionado con palos; el aire es soplado a través de boquillas de madera y de alfarería. Los herreros se sientan en el suelo y usan martillos y tenazas, ambos a menudo de fabricación propia. Utilizan escoplos para cortar el hierro puesto al rojo vivo, taladros peculiares fabricados por ellos mismos para hacer agujeros pequeños y limas para aguzar los filos. El cobertizo típico donde trabajan es bajo, abierto, con techo de paja y situado

dentro del recinto de la explotación agraria del herrero. Se advirtieron sólo unos cuantos signos de reinversión en herramientas o edificios mejorados o nuevos; por ejemplo, se había reemplazado el fuelle por un soplador de aire mecánico movido por una rueda de bicicleta o el yunque de piedra por un pesado trozo de acero. Pero el proceso de trabajo seguía siendo esencialmente el mismo: forja y moldeado a mano con arreglo a la idea que el herrero tenía del aspecto que debería presentar el producto final. Casi se podría decir que los herreros creaban un modelo para cada artículo.

Se visitaron algunos otros talleres más adelantados donde los conocimientos procedían de una capacitación regular. Los talleres estaban organizados en forma de sociedades o cooperativas; se utilizaba equipo eléctrico, especialmente de soldadura, y los productos se hacían ajustándose a diseños. Estos talleres podría llamarse talleres mecánicos generales en ciernes. Dado que sólo empleaban de seis a ocho personas, podían calificarse de pequeñas empresas.

Productos

Se ha observado anteriormente que el proceso de trabajo de los herreros de aldea implica la creación de modelos. Por lo tanto, los productos no son nunca idénticos. Por ejemplo, un herrero puede fabricar 2.000 hachas, pero puesto que no hay dos que tengan exactamente la misma forma, fabrica en realidad 2.000 hachas diferentes. Sin embargo, si se le diera exactamente la misma forma de hierro en bruto y se le dijera que las hachas iban a ser utilizadas por el mismo usuario para el mismo tipo de corte de madera, el herrero produciría hachas tan parecidas que sólo instrumentos micrométricos podrían revelar la diferencia; en otras palabras el valor de uso de las hachas sería el mismo. Pero no hay dos herreros que tengan la misma imagen interior de los instrumentos; se utilizan todo tipo de pedazos de chatarra y los herreros conocen las preferencias de cada cliente y los diferentes usos que darán a las hachas. Por lo tanto, las hachas que producen presentan diferencias, incluso para el ojo inexperto. Pero la utilidad de cada hacha ha sido probablemente optimizada.

El producto principal es el *jembe*. Las variaciones de forma son mucho mayores que las que se han descrito en el caso de las hachas, y varían tanto como los suelos y los cultivos en el país. Algunos son acorazonados y con puntas, algunos tienen el borde recto y otros son anchos y curvos para suelos duros, medianos y blandos, respectivamente. Algunos son grandes y pesados, otros son pequeños y ligeros. Se encontraron algunos herreros que daban nueva forma para sus clientes a los *jembes* de la UFI. La UFI fabrica sólo una forma de *jembe* en dos tamaños: dos libras y media y tres libras y media, y aunque ésta pueda ser la mejor forma típica media, al parecer algunos campesinos no quedan satisfechos y se toman el trabajo de hacer que los herreros reformen los *jembes* nuevos.

Los herreros fabrican también *pangas*, hoces y cortadores que también se importan o son fabricados por la UFI. Pero la diversificación de los productos de los herreros va mucho más allá y abarca un gran número de artículos que no se importan ni se producen en otras partes del país. Las lanzas y flechas son instrumentos corrientes, pero se producen otros artículos con nombres locales y no precisamente en swahili. Todos ellos son esenciales para el tipo de producción para la subsistencia, todavía muy difundido.

No se disponía de información acerca del número de tipos diferentes de instrumentos que se fabrican, ni del número de instrumentos especiales que se

utilizan en comparación con los tipos más comunes. En el cuadro 3 se sintetizan los resultados de una encuesta de 30 hogares campesinos en la zona de Ibwera de la región de West Lake. De 5,1 *jembes* por hogar, el 18% eran de fabricación local, es decir hechos por los herreros de aldea; los restantes eran importados o fabricados por la UFI. El 46% de los *jembes* hechos en las aldeas procedían de herreros de la misma zona. En la última columna figura la respuesta de los campesinos a la pregunta sobre la durabilidad. Al parecer, consideraban que la duración de los *jembes* locales era más de dos veces superior a la de los manufacturados, quizá porque los herreros pueden reparar sus propios productos más fácilmente que los de fábrica. *Jembes* para plantar, hoces y *pangas* para las bananas parecían ser de utilización tan general como las *pangas* ordinarias (entre 1,4 y 1,8 por familia) y estos artículos especializados eran de fabricación totalmente local, así como las lanzas y cuchillos.

CUADRO 3. DISTRIBUCION DE LAS HERRAMIENTAS LOCALES Y DE FABRICA EN LA ZONA DE IBWERA, DISTRITO DE BUKOBA, 1974

Artículo	Número medio por familia	Proporción de artículos de fabricación local (porcentaje)	Proporción de artículos comprados en la zona (porcentaje)	Duración (años)	
				Manufac-turados	Locales
<i>Jembes</i>	5,1	18	46	5	11
<i>Pangas</i>	1,8	29	21	8	13
Hachas	0,5	28	48	16	19
<i>Pangas</i> para el banano	1,4	100	74	—	12
Hoces	1,7	100	56	—	21
Cuchillos	0,7	100	65	—	13
Lanzas	0,8	100	64	—	32
<i>Jembes</i> para plantar	1,8	100	49	—	13

Fuente: West Lake Planning Project.

En el supuesto de que la situación en la zona de Ibwera fuera típica del resto del país, debería revisarse el cálculo de la disparidad entre la demanda y la oferta de *jembes* ilustrada en la figura I. Si se tiene en cuenta una producción aldeana anual del 18% de la demanda, la disparidad media anual para 1966-1974, calculada anteriormente en 0,8 millones, se reduce a la mitad. De modo análogo, la diferencia correspondiente a 1978-1984, calculada en 5 millones, se reduce a un millón, y el déficit mínimo estimado de 0,25 millones para 1983 se transforma en un excedente de 0,25 millones. A falta de una cifra mejor, se utilizó el 18% en el cálculo que precede. No se sabe si la cifra real en todo el país es del 10 o del 20%. Por supuesto, lo que se pretende es obtener una impresión de la importancia que pueda obtener la producción de *jembes* en las aldeas. La figura I explica en cierta manera por qué la producción agrícola no se vio quizá tan gravemente afectada como cabría esperar por el déficit de la oferta de *jembes* del sector estructurado; de esa figura se puede también extraer una idea de las consecuencias de mantener en actividad la producción aldeana o incluso de promoverla.

Además de aperos agrícolas, los herreros fabrican diversas herramientas para los carpinteros y albañiles de aldea. Fabrican también cuchillos de cocina, tijeras, sartenes, etc. Los hojalateros hacen lámparas, hornillos y otros utensilios con chapa usada. Algunos de los visitados fabricaban artículos tales como cubos, comederos

para las gallinas y regaderas con simples chapas galvanizadas. Los talleres mecánicos generales en ciernes fabricaban ruedas, ejes y bastidores para carros de bueyes, máquinas para acanalar planchas de diseño propio y depósitos de agua, para mencionar sólo unos cuantos ejemplos.

Todos los talleres efectuaban una importante labor de reparación e incluso de fabricación de repuestos sencillos, en particular de los mismos artículos que fabricaban. Pero también se hacían reparaciones y repuestos de bicicletas y escopetas.

Sistema de distribución "local"

Probablemente la mayor parte de los productos fabricados por los herreros de aldea se hacen por encargo, aunque en muchos casos sólo si los clientes proporcionan la materia prima necesaria. Este tipo de producción no plantea problemas de distribución, aunque puede ser un signo indirecto de dificultades de comercialización.

Pero una proporción considerable de esos productos se vende a través del sistema de distribución "local". "Local" quiere decir lo que los funcionarios de la administración pública solían llamar el sistema de comercialización informal no registrado en las zonas rurales, es decir, fuera de las tiendas cooperativas registradas. Los mercados y los productos relacionados con este sistema se denominan mercados locales y productos locales. Esta palabra se usa muchas veces en sentido despectivo. Pero los mercados locales son las únicas salidas para los productos antes descritos. Durante la encuesta sobre los herreros se visitaron varios mercados locales y se entrevistó a los comerciantes que vendían instrumentos. Muchos productos se habían traído de lugares bastante alejados, por ejemplo, hasta 100 km de distancia. Los comerciantes los habían comprado directamente a los herreros y luego habían viajado en autobús o hecho autostop en camiones. Algunos de ellos no habían ido al mercado especialmente para vender los productos, sino para otros quehaceres; pero, sabiendo que de los útiles en cuestión había mucha demanda en la zona, los llevaban consigo, más o menos con intención de cubrir el costo del viaje. Otros comerciantes eran ellos mismos herreros o parientes de herreros.

Se regateaba intensamente con los comerciantes a fin de acercarse lo más posible al precio de venta local. Cuando estaba a la venta más de un producto de un mismo tipo, aunque todos se cotizaran igual al principio, los precios variaban rápidamente por pequeñas diferencias de forma o de otra índole. Esto significa que en muchas conversaciones mantenidas con representantes del sistema oficial de comercialización UFI-RTC sobre si se podrían vender a través de ese sistema algunos de los productos locales, se aseguraba invariablemente que no era viable. No se creía posible fijar un precio uniforme para productos tan variados como éstos. Pero dentro del sistema de comercialización local se pueden fijar varios precios. En términos teóricos, se dijo que las dificultades de fijar el valor de cambio de los productos considerados eran insuperables para las RTC.

En muchas distritos los mercados locales se celebraban en diferentes lugares con arreglo a un turno rotativo semanal. Por lo tanto, los comerciantes viajeros podían atender una amplia zona durante la semana. Sin embargo, por lo menos en un caso, este sistema fue interrumpido por una norma que únicamente permitía celebrar mercados locales los sábados a partir del mediodía. Es verdad que esto ocurrió durante una campaña general encaminada a movilizar a los campesinos para que cultivaran la mayor cantidad posible de productos alimenticios, utilizando el argumento de que los días de mercado nadie trabajaba en serio. Se podría argüir en

contrario que si los campesinos no podían comprar nuevos implementos para el cultivo de productos alimenticios, probablemente tendrían aún más dificultades. Puede tratarse de un caso aislado, pero sirve para ilustrar, quizá en forma extrema, la consideración que merecen los mercados locales a algunas autoridades de distrito.

Programa de fabricación de utensilios en zonas rurales

Enfoques anteriores de la promoción de los artesanos rurales

La principal cuestión que se plantea en este capítulo es la siguiente: ¿Cuál es la estrategia de producción rural más conveniente y realista? Y, en particular, ¿cuál parece ser el posible papel de los herreros y hojalateros de aldea en esa estrategia?

Para tratar de dar respuesta a esas preguntas, es esencial examinar la estructura pasada y presente del desarrollo a gran escala, cuando menos dentro de la rama de actividad respecto de la cual se está considerando también la promoción de la pequeña industria. Análogamente, hay que estudiar las funciones y la estructura de las industrias rurales existentes.

Ya se ha sugerido que ese enfoque no ha sido aplicado en anteriores intentos de resolver la cuestión del apoyo a los herreros y hojalateros rurales. Estos intentos no han sido muchos. El autor conoce tres relacionados sólo parcialmente con el tema: los informes de Rao⁴³, de Kienbaum⁴⁴ y de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (SIDA)⁴⁵. Estos informes contienen datos útiles y no deben desecharse del todo. Se citan porque parecen representar tres puntos de vista diferentes y típicos.

En general, contienen solamente análisis parciales y muy delimitados. Pero todos ellos contienen observaciones acerca de la "necesidad urgente" de un "enfoque integrado". Esto habría estado muy bien si los diversos análisis se hubieran complementado entre sí, pero no es este el caso; tiende a haber una duplicación sustancial, posiblemente porque han sido preparados por organismos de ayuda, con el fin expreso de diseñar proyectos de ayuda. Los tres concluyen con una propuesta de proyecto. Surge de ellos la impresión de una competencia entre donantes, lo que parece a veces paralizar a las autoridades de ejecución del país receptor.

En todos los informes se omite en mayor o menor medida una cantidad sustancial de la producción "local" de implementos agrícolas existente probablemente por falta de información. A los herreros de aldea, si es que se les menciona, se les deja de lado característicamente con observaciones como las del informe de Rao:

"No hay actualmente una pequeña industria o industria de aldea digna de consideración que pueda dedicarse a la fabricación de herramientas y maquinaria manuales en cantidad apreciable. Debido a la notable falta de artesanos tradicionales y de herramientas básicas de taller, con las aptitudes y recursos existentes, sólo se pueden fabricar cantidades muy limitadas de toscas herramientas manuales de poca calidad."⁴⁶

⁴³ K. K. Rao, "Agricultural implements and machinery production and maintenance", Proyecto cooperativo ONUDI/FAO, URT/74/006, enero de 1975.

⁴⁴ Kienbaum Beratung, "Demonstration manufacturing plant", contrato de ONUDI núm. 75/41, TF/RAF/74/009, abril de 1976.

⁴⁵ SIDA, *Development of Small Industries in Tanzania* (Estocolmo, febrero de 1976)

⁴⁶ K. K. Rao, *op. cit.*, pág. 19.

Además, en el informe de Rao se subraya repetidas veces la necesidad de "modernidad" y, aunque no se afirma directamente, da la impresión de que los artesanos son descartados porque su tecnología no encaja en la concepción de modernidad del autor. Esto se podría llamar el enfoque "a partir de cero".

En el informe de Kienbaum se reconoce que "en algunas aldeas hay herreros que producen hachas y *jembes* (toscos pero susceptibles de mejora)". Y se añade que:

"Se ha de aceptar la idea de que cada una de las 6.000 aldeas de Tanzania terminará necesitando un taller de metalistería (herrero, mecánico) y un taller para la elaboración de la madera (carpintero) para que la mecanización agrícola y una ganadería mejor tengan una base segura y amplia."⁴⁷

Sin embargo, aunque en este informe se recomienda que estos talleres den trabajo a los artesanos existentes, se estima también que hay que dotar a cada par de talleres de herramientas, equipo y capital de operaciones por valor de 120.000 TSh, es decir, 72.000 TSh para el taller de herrería y 48.000 TSh para el taller de carpintería, y que cada uno debe recibir ayuda y asesoramiento de un servicio de extensión que costaría una suma semejante. Se supone que los edificios de los talleres se obtendrían mediante autoayuda.

Estas sumas son extraordinariamente elevadas. Si el nivel de los talleres que ellas implican fuera aceptado para cada una de las 6.000 aldeas mencionadas, socavaría la idea en su conjunto. Se requerirían unos 14 millones TSh (equivalentes casi al 1% del total del presupuesto actual para el desarrollo nacional) para establecer sólo 60 de esos pares de talleres al año, y se necesitarían 100 años para "cubrir" el país (suponiendo que el número de aldeas permaneciera constante). Se trata, pues, de un ejemplo típico, una idea buena hinchada hasta alcanzar dimensiones financieras y administrativas casi imposibles. Podría llamarse el enfoque "hiperestimulante".

En el informe de la SIDA figura una propuesta de prestar apoyo al desarrollo de la artesanía en las aldeas mediante la producción de "medios de producción". Se reconoce que el desconocimiento de las aptitudes locales existentes es un obstáculo a ese apoyo por lo que hace al perfeccionamiento de aptitudes, la introducción de otras nuevas y la selección y diseño de productos. Se propone luego el establecimiento de un conglomerado de talleres aldeanos, llamado "aldea de desarrollo industrial Utundu", con equipo (inclusive un generador eléctrico) y vehículos por valor de 1,6 millones de TSh, aproximadamente, y asistencia de personal extranjero correspondiente a 11 años/hombre durante un período de 2 años. El proyecto en su conjunto costaría 6,4 millones de TSh. Podríamos llamarlo el enfoque "directo e integral".

El proyecto presentado por la SIDA no fue aprobado por la SIDO, pero la primera convino en financiar un proyecto o programa rediseñado —el programa Utundu que se describe más adelante— en apoyo del desarrollo de la artesanía aldeana.

Los tres enfoques coinciden en su dependencia de insumos de desarrollo procedentes no sólo de arriba, sino de fuera. Aunque se adaptan en cierta medida a las condiciones locales, los conocimientos, la organización, las técnicas y los productos —es decir, la tecnología— que se han de transferir al medio rural son esencialmente modernos. La reproducción de esas transferencias en todo el país es de un costo prohibitivo; sus efectos se limitan pues a un número de lugares relativamente reducido. Además, el establecimiento y conservación del nivel de

⁴⁷ Kienbaum, *op. cit.*, pág. 36.

infraestructura relativamente alto que exige la tecnología es costoso. Para hacer funcionar un generador se necesita un abastecimiento de combustible diesel, las máquinas electrificadas requieren repuestos y la producción que cabe suponer que sería grande precisa de un constante aprovisionamiento de materias primas y mecanismos de comercialización. La autoridad de distrito que acuerde tal transferencia de tecnología a una de sus aldeas verá pronto que ha de canalizar hacia esa aldea una parte de sus recursos financieros y administrativos relativamente mayor que la que dedica a las demás.

Sin embargo, es común el argumento según el cual se produce un efecto de difusión o demostración. Los aldeanos vecinos irán y admirarán la nueva tecnología, empezarán a desear lo mismo, comenzarán a aprender mirando y regresarán luego y tratarán de hacer las mismas cosas. La experiencia de lo difícil que resulta hacer lo mismo sin ningún equipo probablemente provocará frustración y pasividad. Pero aun cuando milagrosamente se consigan fondos para adquirir la misma tecnología, las aldeas vecinas pueden no estar en condiciones al menos no todas de persuadir a las autoridades de distrito para que les proporcionen los mismos servicios infraestructurales que a la aldea primera. La presión política puede desviar los servicios de esa aldea a un nuevo solicitante; y lo más probable es que ello dé como resultado el colapso de la tecnología de los primeros receptores. En otras palabras, el efecto de demostración puede muy bien ser negativo, suceda lo que suceda, aunque los beneficios directos de la nueva tecnología puedan ser superiores a los costos directos.

Hacia un enfoque sustitutivo

Se puede formular un enfoque sustitutivo de los ya descritos. Lo que lo diferencia decisivamente se refiere tanto a las hipótesis sobre las que los demás enfoques basan sus recomendaciones como a las recomendaciones mismas. Las hipótesis del enfoque sustitutivo que se propone son las siguientes:

a) El potencial de producción de las pequeñas industrias está ya en términos generales plenamente explotado, dadas las políticas orientadas a las grandes industrias y a las importaciones, la demanda efectiva y las dimensiones y desarrollo de la infraestructura de servicios industriales en las zonas rurales. Ya se ha mencionado la falta de referencia, en los anteriores enfoques, a las políticas relacionadas con la gran industria y el cuadro incompleto que ofrecen de la estructura de la demanda. Las siguientes proposiciones se refieren, por lo tanto, únicamente a la cuestión de la infraestructura, definida como las condiciones comunes materiales e institucionales de la producción, inclusive centros de servicios tales como instituciones de crédito, el sistema de distribución y las oficinas de correos;

b) Es erróneo suponer que se pueden seguir desarrollando las pequeñas industrias sin un desarrollo general simultáneo de la infraestructura, orientada en particular hacia las necesidades de esas industrias. Es mera coincidencia que exista una duplicación entre la infraestructura existente, orientada hacia las exportaciones e importaciones, y la necesaria para las pequeñas industrias;

c) En consecuencia, no basta con pedir que la tecnología transferida a las pequeñas industrias se adapte a las llamadas "condiciones locales" a fin de crear una

tecnología apropiada⁴⁸. En gran medida, la tecnología utilizada está ya adaptada a las condiciones locales hasta el punto en que no se pueden obtener otras mejoras sustanciales sin un cambio en la infraestructura.

De ello se deduce que es condición previa indispensable de un programa de desarrollo industrial rural la ejecución simultánea de un programa de desarrollo infraestructural. El programa infraestructural es el más importante y necesita por lo tanto ir un paso más adelante. Los artesanos existentes son diestros y capaces de desarrollarse y desarrollar su tecnología, si se les dan mejores condiciones comunes de producción.

En el informe ya mencionado sobre la región de West Lake figura un estudio de las instalaciones y servicios infraestructurales ya existentes. Se registran en él los existentes en los centros de distrito y en los centros rurales designados, agrupados bajo los epígrafes de "administración y acceso", "infraestructura social" e "infraestructura económica", dentro de los cuales se enumeran los servicios más importantes. Los resultados del estudio aparecen en las figuras II y III. La mitad inferior de los círculos de la figura II representa la infraestructura económica, que facilita una exportación anual de unas 15.000 toneladas de café limpio y 21.000 balas de algodón. Sería mucho menos adecuada para la producción de cultivos alin- tarios o para pequeñas industrias.

Cuanto menores eran los servicios económicos infraestructurales y la accesibilidad registrados, tanto menos industrias rurales existirían. Esto puede no parecer muy sorprendente, pero contradice, no obstante, el argumento a menudo utilizado de que los lugares más remotos ofrecen ventajas relativas a las pequeñas industrias por su proximidad al consumidor en comparación con las grandes industrias que tienen problemas de transporte largo y costoso. En general, sin embargo, cuanto más distante es una localidad, tanto más difícil es obtener los suministros esenciales de materias primas y otros insumos para pequeñas industrias.

En lo que se refiere a la infraestructura, en los tres enfoques citados se hacen propuestas de servicios directos y especiales para las pequeñas industrias concretas incluidas en sus programas. Esto representa verdaderamente mimar a los pocos afortunados, un enfoque de Papá Noel. Se proponen a menudo herramientas, materiales y servicios de comercialización gratuitos para esas empresas, sólo para mantenerlas en funcionamiento y, quizá, sólo para tratar de probar que se pueden explotar algunas industrias prósperas en las zonas rurales.

El enfoque sustitutivo⁴⁹ que se propugna tiene características menos paternalistas. No trata de adelantarse a los progresos infraestructurales y se halla, en consecuencia, mejor integrado con otros esfuerzos de desarrollo rural y más de

⁴⁸ El punto de unión entre el estudio del concepto de tecnología apropiada y las industrias rurales es la aseveración de que tecnología apropiada es sinónimo de tecnología a escala reducida o de bajo costo. Se podrían indicar muchas referencias al respecto. Baste remitir aquí a *Tecnología e investigaciones adecuadas al desarrollo industrial* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 72.II.A.3). En esta publicación se pide que la tecnología se adapte a las "condiciones" o "circunstancias locales", pero no queda claro cuál es el contenido de estos vagos conceptos. Se suelen incluir los factores de producción disponibles y se supone que también se incluye la infraestructura tal como se define en este artículo.

⁴⁹ El enfoque sustitutivo se aplica aquí a la promoción de la actividad de los herreros y hojalateros rurales. Puede no ser aplicable a otros oficios, por ejemplo, aquellos que no tienen una base en las aptitudes rurales. En esos casos, puede ser necesario recurrir al enfoque "a partir de cero", si es preciso promover esas actividades en las zonas rurales.

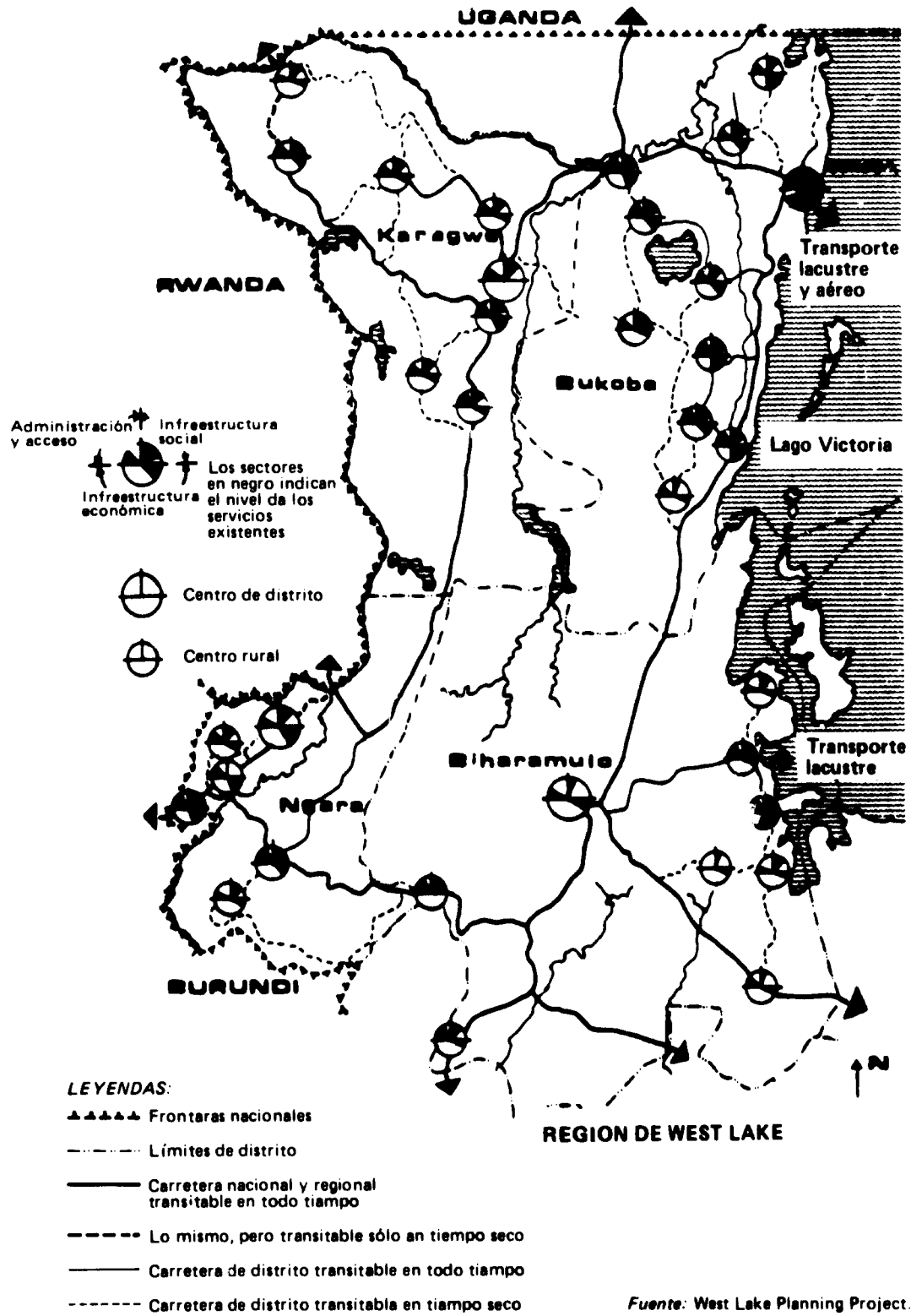
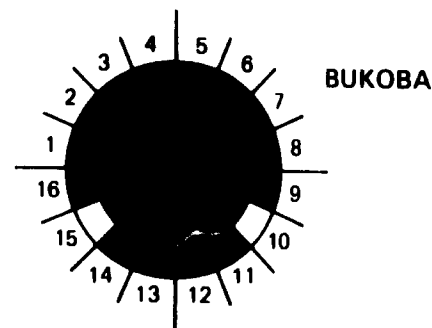


Figura II. Grado de desarrollo de los centros económicos

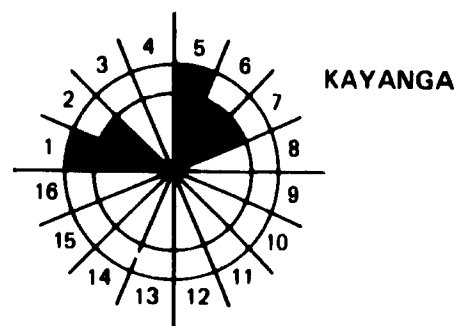


Administración y acceso

1. Oficina de distrito
2. Garage E y M
3. Estación de autobuses
4. Teléfono

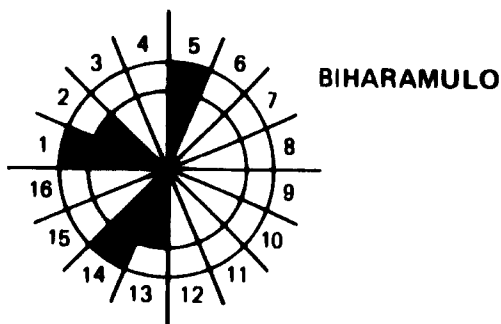
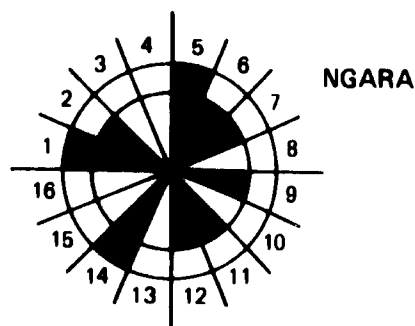
Infraestructura social

5. Hospital
6. Plan nacional de vivienda
7. Centro y biblioteca comunitarios
8. Estadio



Infraestructura económica

9. Sucursal para la comercialización cooperativa de cultivos exportables
10. Organización para la comercialización de cultivos alimentarios
11. Sucursal para la venta cooperativa al por mayor
12. Sucursal de transporte cooperativo
13. Sucursal de la Regional Trading Corporation (RTC)
14. Mercado
15. Solares y servicios para las pequeñas industrias
16. Suministro de electricidad



Nota: Cuando un sector está enteramente sombreado significa que se dispone del servicio en "grado satisfactorio". Cuando está sombreado en parte significa que se dispone del servicio en grado limitado pero no suficiente.

Fuente: J. Müller, *Decentralized industries and inadequate infrastructure*, Center for Development Research Papers, A.76.5 (Copenhague, 1976).

Figura III. Ejemplo de desarrollo infraestructural rural en la región de West Lake: inventario de centros de distrito, 1974

acuerdo con la política nacional de industrias rurales en general y con los objetivos declarados de la SIDO en particular. Sus rasgos distintivos son:

a) **Definición:** La pequeña industria se define como "toda unidad cuyo control cabe dentro de las capacidades de nuestra población, individual o cooperativamente, en lo que respecta a capital necesario y know-how";

b) **Objetivos:**

- i) "Utilizar las aptitudes y recursos existentes o tradicionales a fin de lograr una mayor producción y los objetivos nacionales de socialismo y autosuficiencia";
- ii) "...eliminar paso a paso las disparidades existentes entre las condiciones de vida de las zonas urbanas y de las rurales" (y seguramente entre las diversas zonas rurales).

Pormenores del programa Utundu

El programa sustitutivo se denomina "Utundu", que en swahili significa "testarudo" en su sentido positivo de insistente, inventivo, innovador, que vuelve a intentarlo. El término fue acuñado en el enfoque "directo e integral" propuesto en el informe de la SIDA sobre la fabricación de implementos rurales. Sin embargo, la SIDO prefirió un programa de apoyo menos directo e integral, y se elaboró, en estrecha colaboración con ella, el siguiente enfoque sustitutivo que se halla en proceso de aplicación⁵⁰.

La meta del programa es promover la fabricación y reparación en pequeña escala de artículos de hierro y otros metales, a saber, aperos agrícolas, herramientas para otras pequeñas industrias y utensilios domésticos. El programa tiene dos componentes: a) desarrollo de productos y procesos y b) ejecución regional.

El primero corre a cargo de la sede de la SIDO. Consiste en documentación e información sobre nuevos prototipos de productos y técnicas mejoradas de la elaboración del hierro. Se coordinarán experimentos que serán subcontratados con talleres locales, es decir, con talleres de mecánica general de parques industriales patrocinados por la SIDO. A medida que los talleres patrocinados por el programa Utundu se vayan gradualmente consolidando a los niveles de centro de distrito y de aldea, se difundirán cuidadosamente entre ellos los nuevos productos y técnicas, por conducto de un servicio de extensión técnica y un programa de perfeccionamiento en lenta expansión. Hay dos razones para observar esta reserva inicial. Requiere mucho tiempo y recursos hacer experimentos cuyos resultados deben ser sometidos a pruebas rigurosas antes de generalizar su aplicación.

La primera fase de esta ejecución regional tiene por finalidad consolidar los grupos existentes de herreros y hojalateros y no ampliarlos. La razón de este enfoque es que se reconoce que hay grupos que consolidar y que éstos no pueden ampliar sus actividades adelantándose en exceso a los cambios infraestructurales. De otro modo podría destruirse con facilidad lo que se ha consolidado.

⁵⁰ No todos los pormenores han recibido la aprobación y el acuerdo finales de todas las partes interesadas. El lector debe considerarlo, pues, como una propuesta todavía en estudio.

Identificación y selección de grupos

El primer paso en esta ejecución regional es la simple continuación, aunque intensificada, del estudio a nivel nacional comenzado por los funcionarios encargados de la promoción de pequeñas industrias y sus ayudantes con objeto de identificar todos o casi todos los grupos de herreros y hojalateros en actividad. Siempre que se localice un grupo, será visitado y entrevistado. Se obtendrá, como mínimo, la siguiente información:

- a) Ubicación precisa del grupo (distancia desde el centro de distrito más cercano, tipo de carretera, etc.) y nombre del grupo, si lo tiene;
- b) Breve descripción de las características más importantes de la localidad (tamaño de la aldea, infraestructura social y económica existente);
- c) Composición, dimensiones y organización del grupo;
- d) Relación detallada de los productos fabricados y sus precios;
- e) Enumeración y descripción de las herramientas en uso;
- f) Procedencia y precio de las materias primas;
- g) Cuestiones de comercialización.

Al reunir esta información, hay que tener cuidado de no crear expectativas demasiado optimistas respecto del futuro apoyo del programa Utundu. Se puede alentar a los interesados a organizarse mejor, pero nada más. El simple hecho de constituirse en grupos cooperativos de productores registrados constituye un gran avance para muchos de ellos, considerado muchas veces como un sacrificio que provoca peticiones de algo a cambio. No debe subestimarse el hecho de que el sacrificio es a menudo real, porque estar registrado implica varias tasas, obligaciones fiscales y a veces demandas de salario mínimo. Y si estos costos no se ven compensados puede desaparecer toda la base económica de la empresa.

De acuerdo con el estudio de identificación, cada grupo es categorizado por talleres, como se indica en el cuadro 4. Este es el primer paso hacia la decisión sobre el apoyo que ha de prestar el programa Utundu. En cada caso se decidirá acerca del apoyo en consulta con el funcionario de la Sede a cargo del programa, quien dispondrá de la información general necesaria para determinar de qué apoyo se puede disponer y cuál es el más apropiado. Las cifras siguientes se usan como indicador empírico aproximado para la planificación con miras a la selección y ubicación iniciales de futuros talleres Utundu, basadas principalmente en consideraciones de tamaño del mercado:

<i>Grupo de talleres</i>	<i>Número mínimo de familias necesario como base</i>
C	9.000
B	18.000
A	Se habrá de determinar en cada caso

En términos generales, esto significa que se puede prestar apoyo a un máximo de unos 300 talleres del Grupo C, unos 15 por región. A medida que el programa se desarrolle, y particularmente cuando se resuelvan los problemas de suministro de materias primas y comercialización, se podrá disminuir la cifra de planificación de 9.000 familias para talleres del Grupo C, pero no antes.

CUADRO 4. DIRECTRICES PARA LA CATEGORIZACION DE LOS FUTUROS TALLERES UTUNDU

Características	Grupo A		Grupo B		Grupo C	
	Centro de distrito o regional	Centro rural, aldea o centro de distrito	Aldea o centro rural	Centro rural, aldea o centro de distrito	Aldea o centro rural	Aldea o centro rural
Ubicación	Edificio de taller permanente con electricidad de la red nacional; juego completo de herramientas manuales, algunas herramientas y maquinaria motorizados y equipo de soldadura	Cobertizo sencillo: únicamente herramientas manuales -mezcla de tradicionales y modernas; algunas máquinas manuales, en parte o principalmente de fabricación propia	Cobertizo sencillo, principalmente herramientas manuales tradicionales, en parte o principalmente fabricación propia; pocas máquinas manuales, de fabricación propia	Cobertizo sencillo: únicamente herramientas manuales -mezcla de tradicionales y modernas; algunas máquinas manuales, en parte o principalmente de fabricación propia	Cobertizo sencillo, principalmente herramientas manuales tradicionales, en parte o principalmente fabricación propia; pocas máquinas manuales, de fabricación propia	Cobertizo sencillo, principalmente herramientas manuales tradicionales, en parte o principalmente fabricación propia; pocas máquinas manuales, de fabricación propia
Calificaciones de la mano de obra	Una o más personas regularmente capacitadas en conocimientos técnicos y de gestión de nivel medio; operarios semicalificados y no calificados y aprendices	Una o más personas con capacitación no regular en conocimientos técnicos de bajo nivel; operarios semiespecializados y no especializados y aprendices	Un <i>fundi</i> (técnico o experto en reparaciones) asistido por de uno a tres parientes (hijos); aptitudes principalmente heredadas	Una o más personas con capacitación no regular en conocimientos técnicos de bajo nivel; operarios semiespecializados y no especializados y aprendices	Una o más personas con capacitación no regular en conocimientos técnicos de bajo nivel; operarios semiespecializados y no especializados y aprendices	Un <i>fundi</i> (técnico o experto en reparaciones) asistido por de uno a tres parientes (hijos); aptitudes principalmente heredadas
Estructura organizativa	Sociedad o cooperativa	Sociedad o cooperativa	Individual	Sociedad o cooperativa	Sociedad o cooperativa	Individual
Producción	Sobre todo maquinaria y herramientas para otras pequeñas unidades industriales; accesorios	Implementos agrícolas y de otra índole; reparación de los mismos	Implementos agrícolas y de otra índole, aunque principalmente reparaciones; armas tradicionales	Implementos agrícolas y de otra índole; reparación de los mismos	Implementos agrícolas y de otra índole; reparación de los mismos	Implementos agrícolas y de otra índole, aunque principalmente reparaciones; armas tradicionales
Suministro de materiales y comercialización	Suministro de materiales a través de cauces comerciales estructurados (RTC), comercialización a través de RTC o por encargo; mercado local y nacional	Principalmente material de desecho; ventas al mercado local principalmente por encargo	Unicamente material de desecho, ventas al mercado local principalmente por encargo	Principalmente material de desecho; ventas al mercado local principalmente por encargo	Principalmente material de desecho; ventas al mercado local principalmente por encargo	Unicamente material de desecho, ventas al mercado local principalmente por encargo

Productos

Así como el programa se cimenta sobre las aptitudes existentes, se basa igualmente --por lo menos al comienzo-- en el tipo de producción existente. La meta es mejorar los procesos de elaboración y la calidad. Sólo cuando un grupo haya demostrado ser capaz de hacer esas mejoras deben hacerse sugerencias relativas a la producción de otros artículos e introducirse otras técnicas de elaboración de los metales. Los herreros saben ya lo que había que hacer y conocen las variaciones regionales; por ejemplo, lo que es útil en el distrito de Karagwe no lo es necesariamente en el distrito de Tunduru.

Herramientas, equipo y materias primas

La falta de herramientas, y de dinero para adquirirlas, impide actualmente a los herreros ampliar y mejorar su producción. La primera es quizá la más grave, porque aun cuando los herreros tengan el dinero no pueden comprar en cualquier parte las herramientas necesarias. Simplemente disponiendo que haya herramientas en venta en las respectivas RTC, la SIDO puede prestar un gran apoyo a los herreros. La SIDO puede también establecer la venta a plazos, los préstamos en condiciones favorables o los precios subvencionados, con instrucciones detalladas para las regiones acerca de los procedimientos administrativos necesarios. El programa Utundu no proporciona herramientas gratis.

En muchas regiones el suministro de materias primas es el problema más grave y debe ser estudiado antes del de las herramientas. En estos momentos, la mayoría de los herreros dependen de la recogida de la chatarra que puedan encontrar, muchas veces comprándola a unos 2 TSh el kg, sin contar sus pasajes de autobús y otros gastos de viaje. Un primer paso consistiría en organizar una búsqueda sistemática de chatarra en la región, por ejemplo en los parques de vehículos de los diversos ministerios. Como norma, la SIDO no puede comprometerse a efectuar las entregas de material, pero está investigando la posibilidad de llegar a un acuerdo general con todos los ingenieros regionales para que se entregue la chatarra a los talleres Utundu. Está también negociando con la UFI a fin de comprar sus varios tipos de chatarra. Se halla igualmente a estudio la cuestión de la venta por la UFI de lingotes semiacabados de acero de diversos tamaños, calidades y formas, que se distribuirían a través de las RTC o directamente por conducto de los funcionarios regionales de la SIDO. Sin embargo podría tardarse algún tiempo en llevarla a la práctica.

Servicio de extensión y comercialización

No se prevé al principio ningún asesoramiento técnico determinado, pero en una etapa posterior, por ejemplo cuando se distribuyan los lingotes semiacabados de la UFI, podría necesitarse un servicio de extensión. Igualmente, cuando la parte del programa relativa al desarrollo de productos y procesos ofrezca resultados que haya que difundir, esto se combinará con el asesoramiento prestado por el servicio de extensión.

La comercialización es de suma importancia. En la etapa inicial de consolidación se cree que sería suficiente recurrir al mercado existente, de carácter estrictamente local. La queja de los herreros de que el suministro de materias primas es su problema principal se interpreta como un signo de exceso de demanda de sus productos. Cuando se introduzcan herramientas mejoradas, habrá que cuidar de hacer un estudio

de mercado. Debe evitarse un volumen de producción excesivamente optimista como resultado de los préstamos y habrá que consultar con las RTC antes de producir para un mercado situado fuera del distrito. La RTC pone generalmente como condición para comercializar los productos la normalización.

Evaluación del programa Utundu

Medición de los resultados

Los fines declarados del programa Utundu carecen relativamente de significado para la medición de su éxito. Sin embargo, pueden hacerse mediciones más cuantitativas por referencia a los indicadores de planificación de la sección sobre identificación y selección de grupos. Aquí se menciona como objetivo preliminar para la primera fase una cifra provisional de 300 talleres del Grupo C, o sea 15 por región. Dicho sea de paso, este objetivo debe, en lo posible, convertirse en, por ejemplo, 10 talleres del grupo C, 2 del grupo B y uno del grupo A por región⁵¹. Es difícil fijar límites temporales para la consolidación de estos talleres, pero parece razonable un período de 3 a 5 años, posiblemente más bien 5 que 3.

Es imposible medir la consolidación en términos de producción total, aunque se puede lograr alguna idea haciendo referencia a las estimaciones de la diferencia entre la demanda y la oferta de *jembes* en las páginas 89-91. A título de ejemplo, podría decirse que el 18% del total de la demanda de *jembes*, unos 0,4 millones, son suministrados por los actuales herreros de aldea. Si se supone que la mitad de ellos son hechos por los 300 grupos de talleres seleccionados del programa Utundu, esto implica que cada uno de ellos fabrica dos *jembes* por día, cosa que pueden hacer fácilmente (cada maestro herrero puede hacer 10 por día). Se logra, pues, fácilmente doblar esta producción, supuesta la asistencia del programa Utundu. Cabría esperar, por tanto, que en 1983 la producción de las aldeas fuera de 0,6 millones, equivalente al 21% de la demanda proyectada, es decir que hubiera un excedente de producción de *jembes* de alrededor de 0,5 millones, si la producción en gran escala se mantiene en el 80% de la capacidad prevista.

El concepto de consolidación debe, sin embargo, definirse con mayor precisión. Cabe suponer que un grupo de herreros se ha consolidado plenamente: *a)* cuando está organizado de un modo que —por lo menos en potencia— es conducente a la introducción de alguna división del trabajo intercambiable entre los miembros del grupo; *b)* cuando la ocupación primordial de los miembros del grupo es la herrería (y no la agricultura); *c)* cuando es capaz de obtener un excedente lo bastante grande para que se efectúe alguna reinversión y acumulación de herramientas mejoradas; y *d)* cuando su gama de productos y reparaciones tiende a diversificarse. Si el equivalente de 300 talleres de aldea logra esa consolidación durante un período de 5 años, podría considerarse que la primera fase de ejecución regional ha tenido éxito.

No se han hecho cálculos firmes de costos, pero se prevé que los insumos del programa Utundu ya descritos no llegarán a más de 10.000 TSh por equivalente de taller, o 3 millones de TSh en costos directos totales a la SIDO durante los próximos 5 años. A esto se podrían añadir otros 3 millones de TSh para gastos administrativos,

⁵¹ Las regiones varían enormemente en muchos aspectos, de manera que las cifras objetivo no deben considerarse estrictamente como cosa que tenga que llevarse a la realidad en todas las regiones.

etc. En otras palabras, 6 millones de TSh es el máximo calculado para la fase de ejecución regional. Sin duda el componente de desarrollo de productos y procesos del programa será costoso, pero no es verosímil que ascienda a más de otros 6 millones de TSh, lo que da un total general para todo el programa de 12 millones de TSh o 2,4 millones de TSh al año durante 5 años. Comparado con los demás enfoques mencionados y cuyos costos se han calculado, éste sería el equivalente del costo de 50 de los talleres Kienbaum o dos de los conglomerados de talleres de la SIDA.

Comprobación de los supuestos del programa

Hay que admitir que el programa Utundu se ha examinado principalmente como sustitutivo de otros enfoques anteriores, y al hacerlo se han formulado por lo menos dos supuestos implícitos que deben ser sometidos a prueba.

Se supuso que grupos de herreros individuales responderían a las metas de consolidación del programa, siempre que se mejoraran las oportunidades materiales e institucionales para hacerlo. Sólo cuatro de los grupos entrevistados habían empezado por reaccionar de esta manera fuera del programa. Es probable que no todos los 300 primeros grupos seleccionados lo hagan, y la SIDA debe estar preparada para recibir una respuesta lenta e incluso reticente. Los esfuerzos para operar una revolución tecnológica en las zonas rurales, es decir, convertir el tipo preindustrial de la técnica del artesano en un tipo industrial, requieren una elevada motivación política y buena disposición al cambio por parte de la población rural. Y una confianza casi absoluta en que lo que se propone no es un intento de explotar a los participantes, tal como se hace ver en la sección relativa a la identificación y selección de grupos.

Hay dudas acerca de uno de los supuestos fundamentales del enfoque sustitutivo. No obstante, incluso admitiendo que habrá algunos que no participen y que algunos de los herreros morirán con sus aptitudes subutilizadas, el programa parece valer la pena porque con toda probabilidad todos abandonarían su actividad si no se realizara el intento.

En segundo lugar, se supuso que el desarrollo infraestructural rural general cambiaría gradualmente para ponerse al servicio de los grupos de pequeños artesanos. No sería realista hacer de esto una condición esencial del programa, ya que los costos serían astronómicos, y habría que recurrir una vez más a los otros enfoques más directos. Afortunadamente no ha de ser necesariamente así. El tipo de desarrollo infraestructural que se necesita concuerda perfectamente con los servicios que los campesinos precisan para cultivar productos alimentarios normales, por ejemplo, el maíz. Tanto el cultivo del maíz como la herrería requieren carreteras de acceso seguras, distribución de insumos por conducto de servicios mayoristas de distrito, rutas de autobús, servicios postales y bancarios, etc. —por lo menos para el tipo de producción que ha de crear un excedente que no se va a acumular en otra parte, esto es, que se supone ha de ser reinvertido en la expansión de las actividades productivas en las zonas rurales.

Para ese desarrollo se necesita una cuidadosa planificación integrada. En otras palabras, el programa Utundu presupone el tipo de planificación que se está realizando realmente de manera progresiva en las regiones de la República Unida de Tanzania, y cuya estructura administrativa existe ya. Sin embargo, la figura II muestra que la infraestructura económica de la región de West Lake carecía del tipo de servicios necesarios para los pequeños agricultores que cultivan maíz y para las

pequeñas industrias. La información data de 1974, pero la situación era prácticamente la misma cuando el autor visitó la región dos años después, a pesar de la existencia de un plan de desarrollo infraestructural integrado de la región.

Un ejemplo de esfuerzo de planificación parcialmente ineficaz no se aplica necesariamente al resto del país, pero la hipótesis de que se verificará progresivamente el desarrollo infraestructural rural integrado debe considerarse con reservas.

No obstante, pese a estas dudas no se sugiere que se cambie el enfoque general del programa Utundu. En este enfoque se ha previsto que el programa se adelante algo al desarrollo infraestructural deseado. También se prevé la posibilidad de que los grupos de productores puedan contribuir a acelerar el establecimiento de servicios infraestructurales a un ritmo ligeramente más rápido que el que se obtendría en otro caso.

Opciones de estrategia

Si se entiende que el programa Utundu es el enfoque que mejor concuerda con los objetivos de política de la SIDO, debe hacerse una evaluación final de su inserción en las políticas y los planes del sector estructurado esbozados anteriormente en este capítulo.

Ya existe una gran fábrica de implementos agrícolas y pronto habrá dos. Hay capacidades inexploradas en las empresas medianas de mecánica general, y la SIDO tiene la posibilidad de promover otras, muchas veces del tipo mencionado en la subsección relativa a implementos agrícolas. Además, se están ampliando la Agricultural Machinery Testing Unit de Tanzania y los talleres artesanos rurales descritos en la misma subsección.

La primera pregunta es, desde luego, si estas empresas pueden competir seriamente por el mercado con los talleres Utundu. Ello es poco probable dado el presente desabastecimiento de casi todos los tipos de implementos en general. Sólo es verosímil que se registre una competencia estrictamente local entre los talleres artesanos rurales y los talleres Utundu del Grupo A. Una mejor distribución eliminaría esta posibilidad; pero, como la distribución es un problema real, esa competencia debe tenerse en cuenta cuando se planifique la ubicación de talleres artesanos rurales del grupo A.

Ya se mencionó anteriormente la posibilidad de un conflicto de mercados entre la producción de *jembes* de las grandes fábricas y los talleres Utundu hacia 1983. Debe tomarse en consideración esta eventualidad porque los *jembes* pueden utilizarse una vez más para ilustrar las diversas opciones estratégicas en la competencia entre grandes y pequeñas industrias. Afortunadamente, hay muchas opciones para eliminar la competencia destructiva, pero hay que examinarlas antes de que lleguen a producirse conflictos:

a) Los productos manufacturados en gran escala pueden exportarse, suponiendo que sean competitivos en el mercado mundial en lo que respecta a calidad y precio;

b) Las grandes fábricas pueden diversificar su producción incluyendo otros productos. Quizá esto no sea lo más provechoso, pero cuanto antes las grandes fábricas o medios de producción comiencen a apartarse de la simple sustitución de importaciones mediante la producción en masa, antes se verá reforzada la capacidad tecnológica nacional;

c) Las pequeñas empresas pueden tratar de diversificar su producción, simplemente porque su productividad es demasiado baja para competir. Su ámbito de elección de otros productos es limitado; pueden tener que contentarse con la labor de reparaciones, subcontratos y producción de accesorios.

Menores son las probabilidades de competir de las empresas medianas y pequeñas. Las industrias medianas no fabrican implementos sencillos, como los *jembes*. Es más probable que entren en conflicto con las grandes fábricas en la elaboración de artículos relacionados con el arado. En esos casos parecen también válidas las opciones a), b) y c).

La opción c) parece la menos atractiva. Dadas las dificultades de comercialización, es importante para la viabilidad de las pequeñas y medianas empresas que produzcan la mayor variedad posible de productos. Podría preferirse por razones de eficiencia y costo una división regional del trabajo entre las empresas más especializadas; pero esa división presupone la integración intrarregional e interregional de las vinculaciones comerciales, que hasta el momento están insuficientemente desarrolladas. En este razonamiento se basa también la propuesta de que los grupos de herreros fabriquen herramientas de artesanos y utensilios domésticos además de implementos agrícolas.

La opción b) es probablemente la mejor, desde todos los puntos de vista salvo el estrictamente económico. Exige que las grandes fábricas renuncien a alguna de sus ventajas de escala, es decir, precisamente el fundamento primordial de su tamaño. Cabe también argüir que las empresas medianas se adaptan mejor a las innovaciones y adaptaciones; en otras palabras, que debería asignarse a estas empresas el principal papel en la diversificación.

Tendría mucha importancia un tipo particular de diversificación de la producción en gran escala que ya se ha mencionado, a saber, la producción de lingotes semiacabados. Esto satisfaría tanto la desesperada necesidad de materias primas que experimentan las pequeñas unidades como la necesidad que tienen los usuarios de formas de implementos adaptadas. Sin embargo, en la gran unidad disminuiría el valor añadido por tonelada de hierro. La UFI está estudiando esta posibilidad.

La última opción, la a), puede después de todo ser la más atrayente, siempre que se satisfaga la condición de competitividad en el mercado mundial, competitividad que no ha sido evaluada, pero que es asunto que tiene en estudio la dirección de la National Development Corporation. De hecho, se carece para esta evaluación de una comparación detallada de la eficacia en materia de costos entre las diversas escalas y tecnologías de que se trata. El examen de las opciones se ha basado más bien en argumentos cualitativos de orden más general. Ello no obstante, aquí se ha trazado el marco para la evaluación de la tecnología adecuada, evaluación que sería de escaso valor sin este marco.

Recomendaciones

Se recomienda:

a) Que se inicie el programa Utundu tal como está esbozado en la subsección "Pormenores del programa Utundu" (pág. 104). Deben consolidarse, en centros rurales y aldeas, los talleres de los grupos B y C.

b) Que la SIDO, la Tanzania Agricultural Machinery Testing Unit y los talleres artesanos rurales coordinen el establecimiento de unidades de producción medianas en centros regionales y de distrito. La SIDO debe alentar la creación de una empresa mediana de fabricación de implementos agrícolas en centros regionales, con talleres Utundu del grupo A en los centros de distrito.

c) Que la creación de nuevas factorías grandes únicamente se considere tras una cuidadosa evaluación de la tecnología y un estudio del mercado mundial.

En suma, el programa Utundu parece ser el medio más rápido de aumentar el suministro de medios de producción rurales. Se fundamenta en aptitudes y capacidades infrautilizadas. Por otra parte, la expansión del programa depende de la integración con un desarrollo infraestructural que parece lento. Es, pues, limitada la contribución que puede hacer al aumento de la oferta de implementos. Las unidades medianas presentan la ventaja de que gran parte de las condiciones infraestructurales que requiere su producción existen ya en muchos centros regionales y en algunos de distrito. Sin embargo, parece necesario al principio recurrir a personal calificado extranjero. La maquinaria necesaria aumentará también sustancialmente la factura nacional de importaciones. Pero es esta una esfera en la que se puede alentar a los organismos de ayuda a invertir, por ejemplo, mediante el enfoque "directo integral" o a través de acuerdos de "industria hermana".

Lo que no pueda conseguirse con las recomendaciones *a)* y *b)* debe completarse con la expansión de las grandes unidades existentes. Para ello se requiere, en cualquier caso, una mejor distribución.

El éxito del programa Utundu dependería, si se adoptara, de algo más que de su simple aceptación por la SIDO. Las decisiones de política nacional sobre desarrollo general de la industria y la infraestructura deberían también apoyar el programa.

Conclusión

Aunque este estudio monográfico del sector de la oferta de implementos rurales en la República Unida de Tanzania pueda no tener en concreto demasiado valor para otros países en desarrollo, puede ser valioso en general para un análisis de la industrialización en relación con el desarrollo rural integrado. Demuestra que estudios cuidadosos pueden revelar, contrariamente a lo que a menudo se dice, que en las zonas rurales de los países en desarrollo existe una capacidad de fabricación de algunos medios de producción. La actividad puede ser dispersa y relativamente desconocida, por razones históricas. Pero la desaparición del oficio, que no consiguieron las administraciones coloniales, puede estar en trance de producirse hoy en día a raíz de los esfuerzos sistemáticos del sector estructurado por penetrar en el mercado rural y a través de una política de desarrollo infraestructural que sitúa las actividades productivas rurales en una posición desventajosa. En otras palabras, los países en desarrollo independientes de hoy pueden estar haciendo con medios económicos lo que el Estado colonial no consiguió hacer con medios administrativos.

No se pretende defender la promoción de los herreros y hojalateros de aldea por razones nostálgicas o románticas. Por el contrario, estos artesanos, si reciben apoyo, constituyen una base para la industrialización rural que de otra manera se desaprovecharía. Y no se entiende por industrialización rural el establecimiento de cualesquiera industrias en zonas rurales; se entiende el establecimiento de empresas con concatenación ascendente y descendente respecto de otras actividades

productivas dentro de las comunidades rurales. Los herreros tienen una concatenación descendente con respecto a la agricultura; y sus posibilidades en materia de reparación son tan importantes como su actividad de fabricación de implementos.

Este estudio monográfico ilustra también una posible vinculación muy importante entre grandes y pequeñas industrias, a través del suministro de lingotes semiacabados a los herreros rurales. Es también un argumento a favor de un enfoque indirecto de la promoción de las industrias rurales: un programa infraestructural integrado adaptado a las necesidades de las explotaciones de pequeños agricultores y de las pequeñas empresas es el mejor medio de promover ambos tipos de actividad productiva. El enfoque basado en el apoyo directo debe, por lo menos, mantenerse a la altura del indirecto. El inconveniente de depender de unidades pequeñas es que necesitan esfuerzos de apoyo en gran escala y muy dispersos para que puedan tener algún efecto perceptible.

Una última observación acerca de las ventajas y desventajas de las unidades pequeñas y su tecnología. Las unidades medianas establecidas en determinados puntos de las concentraciones infraestructurales existentes pueden ser más viables a corto plazo, mientras se mejoran simultáneamente en las zonas rurales las condiciones corrientes de producción.

Anexo

LISTA DE DOCUMENTOS

- ID/WG.257/1 Industrialization of rural areas. Case study on establishment of rural industrial estate, Foya, Lofa Country, Liberia
D. Skinner, L. Randall and L. Bruyntjes
- ID/WG.257/2 Case study of rural industrialization in Kakamega District, Kenya
R. L. Saluja
- ID/WG.257/3 From the village to the global order. Elements in a conceptual framework for "another development"
P. Wignaraja
- ID/WG.257/4 Industrialization in relation to integrated rural development in India, Nepal and Pakistan
Luong the Sieu
- ID/WG.257/5 Industrialization in relation to integrated rural development with reference to Bangladesh
M. T. Haq
- ID/WG.257/6 Kenya rural industrial development programme: its role as an extension service programme
P. Kongstad
- ID/WG.257/7 The role of industrial co-operation in rural development; experience of Poland
T. Kowalak
- ID/WG.257/8 Promotion of rural implement manufacture in Tanzania
J. Müller
- ID/WG.257/9 The People's Collective Industries of Jalisco: a case study of rural industrialization in Mexico
S. A. Ferrer
- ID/WG.257/10 Role of rural industrialization in integrated rural development in Papua New Guinea-problems and strategies
E. M. Wijenaike

- ID/WG.257/11 Rural industrialization in Costa Rica. Case study of the co-operative union URCOZON in the San Carlos region
R. Escoto
- ID/WG.257/12 Basic issues, macro policies and components of a programme of development
P. K. Das
- ID/WG.257/13 Industrialization in relation to integrated rural development: review of policies and programmes in India
S. E. Joseph
- ID/WG.257/14 Rural industrialization in developing countries: some policy issues
S. V. Sethuraman
- ID/WG.257/15 Issues to be considered by the Expert Group Meeting on Industrialization in Relation to Integrated Rural Development
M. V. Hogg
- ID/WG.257/16 Provisional agenda and work programme
- ID/WG.257/17 Provisional list of participants
- ID/WG.257/18 Annotated agenda
- ID/WG.257/19 Rural industries and rural non-farm activities development in Iran
A. Heydari
P. K. Das
- ID/WG.257/20 Industrialization in relation to integrated rural development
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- UNIDO/ICIS.52 Industrialization in relation to integrated rural development with selected reference to Indonesia, Papua New Guinea, the Philippines and Thailand
Secretaria de la ONUDI



كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in Austria

Price: \$US 5.00
(or equivalent in other currencies)

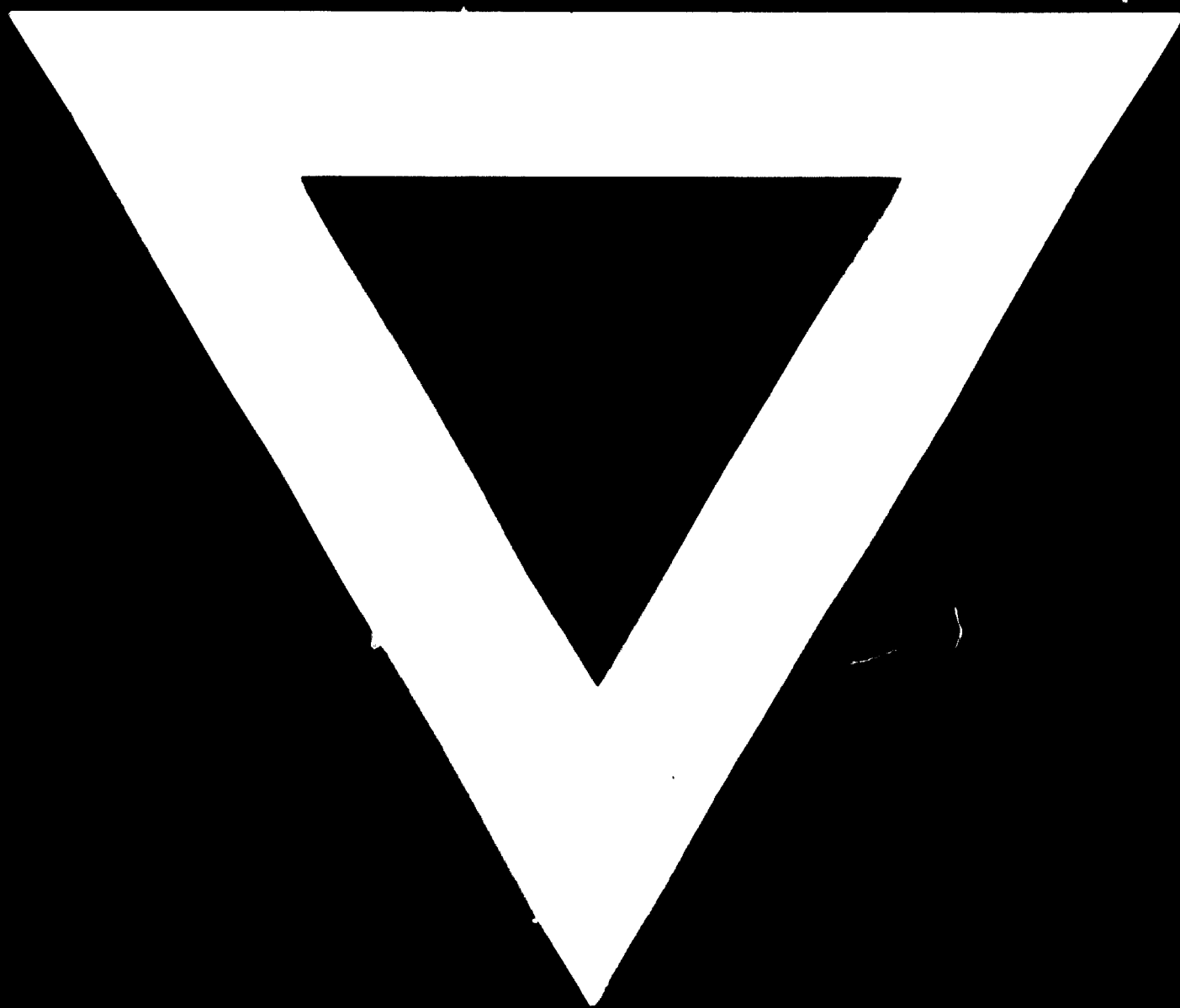
United Nations publication

78-7869-June 1979-1,000

Sales No.: S.78.II.B.10

ID/215

C-210



80.06.24