W.K.KELLOGG FOUNDATION

POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, EN LA DECADA DE LOS '80

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

IICA

SEDE CENTRAL, San José, Costa Rica

del 10 al 11 de Setiembre de 1979

DIRECCION GENERAL

POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, EN LA DECADA DE LOS '80

IICA

SEDE CENTRAL, SAN JOSE, COSTA RICA – DEL 10 AL 11 DE SETIEMBRE DE 1979 – DIRECCION GENERAL

"POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE LOS 80"

Arriba, de izquierda a derecha, Dr. José Emilio G. Araujo, Dr. Robert C. Kramer, de la Fundación Kellogg y Dr. Hernán Fonseca Zamora, Ministro de Agricultura de Costa Rica. Centro, izquierda, Dr. Hugo Trivelli; derecha, Dr. Montague Yudelman. Abajo, panorámica de parte de los 150 participantes.
(Fotos de Patricia Baltodano/IICA-DIP).

SEMINARIO SOBRE "POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, EN LA DECADA DE LOS 80"

(Conmemoración del 50 Aniversario de la Fundación Kellogg)

PROGRAMA

Lunes 10 de setiembre de 1979

10:00 hrs.	Inauguración - Palabras del Director General del IICA, Dr. José Emilio G. Araujo - Palabras del Director de Programas Agrícolas de la Fundación Kellogg, Dr. Robert C. Kramer - Palabras del Señor Ministro de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, Dr. Hernán Fonseca
11:00 hrs.	Mecánica de la reunión - Ing. Carlos J. Molestina, Director de Información Pública
11:15 hrs.	Presentación de audiovisual sobre la Fundación Kellogg
12:00 hrs.	Cocktail-Buffet
14:30 hrs.	Conferencia del Dr. Hugo Trivelli (Consultor) Preguntas y respuestas
16:00 hrs.	Receso
16:30 hrs.	Conferencia del Dr. Montague Yudelman (Banco Mundial) Preguntas y respuestas

Martes 11 de setiembre de 1979

9:00 hrs.	Introducción de los trabajos premiados: Ing. Manuel Rodríguez, Subdirector General, y entrega de los premios a los autores
9:30 hrs.	Presentación del Dr. Ernesto Liboreiro y del Ing. Leopoldo Sandoval
10:30 hrs.	Receso
11:00 hrs.	Presentación del Dr. Juan Antonio Aguirre
12:00 hrs.	Presentación de audiovisuales sobre el IICA
13:00 hrs.	Receso - almuerzo
15:00 hrs.	Debate con participación de los asistentes, sobre las conferencias y trabajos presentados durante el Seminario. Moderador: Ing. Fernando Suárez de Castro
18:30 hrs.	Final del Seminario

DISCURSO DEL DR. JOSE EMILIO G. ARAUJO, DIRECTOR GENERAL DEL IICA, EN LA INAUGURACION DEL SEMINARIO "POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, EN LA DECADA DE LOS 80"

Excelentísimo Señor Ministro de Agricultura y Ganadería de Costa Rica
Excelentísimos Señores Embajadores de Países Miembros y Observadores
Altas Autoridades Nacionales
Señor Representante de la Fundación Kellogg
Señores Conferencistas
Señores Invitados Especiales
Compañeros del IICA
Señoras y Señores:

Cábeme el alto honor de recibirlos en ésta, la Casa de la Agricultura de las Américas, Sede Central del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, en ocasión de la conmemoración que hacemos del Cincuentenario de la Fundación W. K. Kellogg.

Hemos querido hacerlo no como un simple acto protocolario, sino reuniendo pensadores y profesionales de América, imbuídos de la preocupación constante por el porvenir de nuestros pueblos.

Parte muy importante de este porvenir, le tocará cumplir al sector rural, base en el pasado y recurso para el futuro, del bienestar y la salud económica de los países de América Latina y el Caribe.

La Fundación W. K. Kellogg constituye un raro ejemplo de lo que una entidad filantrópica es y debe ser en su función de servicio, porque nunca se ha separado de la idea original de su creador cuando estableció con claridad meridiana y lucidez digna de ejemplo que "invertiré mi dinero en el ser humano".

La Fundación Kellogg ha sido fiel a este principio; no ha creado centros; no ha llegado a los países para hacer las cosas por ellos; no les ha dicho a los demás lo que tienen que hacer; no ha tratado de convertirse en el gestor de políticas y estrategias de desarrollo.

Por el contrario, la Fundación Kellogg ha fortalecido programas en los países donde desarrolla su labor; ha seleccionado organismos nacionales e internacionales para apoyarlos en proyectos de alto valor multiplicador y con impacto educacional y social; ha entregado, en suma, sus recursos a la causa del desarrollo del ser humano.

Por ello seleccionó tres importantísimos campos, como son la agricultura, la educación y la salud, en los que ayuda a financiar más de 400 proyectos, con sumas anuales que exceden los treinta y seis millones de dólares y con programas que abarcan toda América, algunos países europeos y Australia.

Para el caso del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, la Fundación Kellogg ha contribuído sustancialmente a la creación, mantenimiento y éxito de la Serie de Libros y Materiales Educativos, que en los 20 años de su existencia ha producido un abundante número de publicaciones del más alto nivel, que han contribuído en forma importante a la mejor capacitación de los estudiantes de América Latina. También la Fundación ha apoyado importantes programas en el área de la juventud rural, que ahora comienzan a recoger sus frutos, dentro de los programas actuales de la institución en este campo. Por último, la Fundación acaba de aprobar una importante donación para el IICA, en el área de la gestión y el manejo institucional, que consideramos tendrá un impacto muy positivo en los países donde se implemente.

Por ello, la Fundación Kellogg es basicamente un conjunto de ideas que se traducen en la aplicación de recursos para resolver problemas, basándose en la filosofía de su creador, que en forma visionaria pero totalmente práctica, dijo que había que hacer uso de los conocimientos y el dinero para resolver los problemas de sus semejantes.

Por esto el IICA quiso homenajear la Fundación Kellogg y así lo dispuso la Junta Directiva por su Resolución IICA/RAJD/71-78, dictada en Asunción, Paraguay, en 1978, con este Seminario sobre "Políticas y Estrategias para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe, en la Década de los 80".

Estamos convencidos que los índices que ya conocemos de la década de los 70 y que no son en nada satisfactorios, nos obligan a dedicar con inteligencia y decisión, nuestro mejor esfuerzo para que sean distintos los alcances en la próxima década para nuestros pueblos y en particular para el campesino de nuestros países, el más sufrido e impactado por la pobreza existente en la región. Estamos convencidos que esto sería también preocupación de W.K. Kellogg, cuando decidió organizar la Fundación que hoy celebramos.

Deseo por eso exponer a los dintinguidos participantes de este Seminario algunos conceptos que constituyen la base de nuestra filosofía para el desarrollo rural que planteamos para análisis y debate ante los países de nuestra América.

La importancia que el IICA concede al desarrollo rural se deriva de su concepción humanista del desarrollo. AL IICA no le interesa montarse sobre la onda de las tendencias del desarrollo, sino tratar de analizarlas y estudiarlas para proponerlas apoyando a los países, con la finalidad de que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera más equitativa, contribuyendo a la creación de empleos y a la desmarginalización de la población rural pobre. Esta concepción está plasmada en el Plan General del organismo.

A partir de esta concepción humanista del desarrollo rural, el IICA considera al campesino y a la familia rural de escasos recursos, como el sujeto central de los apoyos que brinda a los gobiernos. Creemos que este enfoque nos da identidad, ya que desde hace varios años, nuestra atención se centra precisamente en los grupos sociales que controlan escasos recursos.

Convertir al campesino en el sujeto central de los procesos de desarrollo en América Latina y el Caribe, significa brindarle la oportunidad de controlar

mayores recursos, facilitarle acceso a servicios y mercados de productos e insumos, darle incentivos económicos para la producción y definir canales para su participación en la toma de decisiones. Este tipo de requerimientos, deriva en un conjunto de acciones que el IICA favorece a través de sus siete Líneas de Acción.

Adquieren importancia en este contexto, una cantidad de acciones tales como programas y proyectos de reforma agraria; programas y proyectos de organización campesina, principalmente a través de la organización de formas asociativas de producción; capacitación o educación extra-formal en aspectos administrativos, técnico-productivos, sociales y jurídicos, empleando modernas técnicas tales como la investigación-acción, laboratorios experimentales y capacitación recíproca; reordenamientos de servicios, tales como la generación y transferencia de nuevas técnicas de producción, procurando estimular a los países miembros para brindar atención preferencial a los pequeños agricultores; y reordenamiento de la comercialización de productos, mediante la promoción de canales descriminatorios que contemplen las características de los pequeños agricultores, entre otros.

En nuestras acciones para el desarrollo rural, reconocemos la importancia de su dimensión interdisciplinaria, según puede deducirse de lo que acabamos de decir. También reconocemos la significación de la multisectorialidad, debido a la importancia de la infraestructura física y social: caminos, electricidad, agua potable por un lado y educación, vivienda, salud, recreación por el otro, respectivamente. Sin embargo, este reconocimiento no nos lleva a querer abarcar aspectos en los cuales el IICA no tiene experiencias ni aspiraciones, como los referidos a la infraestructura física, principalmente.

Otra dimensión extraordinariamente importante de nuestra acción, en materia de desarrollo rural, está dada por la concepción que tenemos de nuestra participación como organismo internacional. A esta acción le llamamos cooperación técnica participativa, ya que no nos vemos como copartícipes de una labor en la que los principales ingredientes los ponen los países. Nuestra participación tiene lugar a título de cooperación. Esta concepción también impregna nuestras acciones, como se verá en algunos de los ejemplos siguientes. El apoyo a las acciones de los países en materia de desarrollo rural, lo hacemos a partir del reconocimiento de la propia realidad de los países, sin modelos preconcebidos.

Reconocemos, por ejemplo, la importancia y validez de los sistemas de cultivos que utiliza el pequeño agricultor, entendiendo el concepto de sistema de producción, en un sentido amplio que involucra aspectos ecológicos, económicos, sociales, financieros, técnicos y culturales. Reconocemos que el pequeño agricultor tiene sistemas de cultivo muy racionales para el contexto en el que se desenvuelve y que una acción de apoyo, por parte de organismos nacionales, no puede formular recomendaciones de cambios e incorporación de nuevas técnicas sin analizar la racionalidad del sistema adoptado y los desequilibrios que puede desencadenar la nueva proposición.

Reconocemos la realidad de la unidad familiar del campesino, en cuanto ente económico y social. En la familia campesina el padre desempeña un papel productivo pero también lo juegan la mujer y parte de sus hijos. Asimismo, la familia constituye unidad de consumo, de aporte de mano de obra e inclusive de asistencia

social. Desconocer esta realidad puede traer fracasos inesperados en los proyectos. Por esta circunstancia, buscamos identificar y realzar la participación de las mujeres y los jóvenes en los diferentes proyectos en los cuales tomamos parte. Esto es algo que estamos comenzando a aprender recientemente.

Reconocemos que el pequeño productor es en numerosas regiones, productor de alimentos por excelencia, en principio para el consumo de su propia familia y, cuando puede, para la venta en el mercado. Esta realidad alcanza una de sus máximas expresiones en los proyectos del Fondo Simón Bolívar, creado con recursos generosamente aportados por el Gobierno de Venezuela. Uno de los requerimientos fundamentales que deben reunir los proyectos del Fondo es contribuir en la producción de alimentos.

Reconocemos la importancia crecientemente concedida por algunos organismos internacionales a la participación de los beneficiarios en la identificación de sus propias necesidades y en la ejecución de sus proyectos. Un documento sobre pobreza recientemente elaborado por el IICA hace ánfasis en la importancia de esta variable en proyectos de esta naturaleza.

Reconocemos, finalmente, que los apoyos que brindamos, en materia de organización campesina a través de formas asociativas, deben fundarse en el conocimiento de la experiencia productiva y social de los participantes y en las características históricas y presentes de cada zona y de sus pobladores. Visualizamos la conveniencia de su organización en forma asociativa, observando al mismo tiempo los peligros que ofrecen posiciones que desconozcan la necesidad de contemplar las realidades existentes.

He tratado de presentar a ustedes, distinguidos participantes en este Seminario, lo que para nosotros constituyen las bases fundamentales sobre las cuales debemos trabajar unidos para lograr el tan ansiado y esquivo desarrollo rural de nuestros pueblos.

He tratado, también, de presentar, sobre la base de un marco conceptual, algunas líneas de acción que considero de la mayor importancia para que los esfuerzos que realicen nuestros países en la próxima década, se vean coronados por el éxito.

Nuestros pueblos nos demandan serio pensamiento sobre este asunto. El monto de las inversiones, que tendrán que hacer los gobiernos americanos en la próxima década, es de tal envergadura que no podrán ser tratados con ligereza y falta de planeamiento integral. Los recursos físicos, sobre todo en el campo de la energía, nos obligan a pensar con cautela y desarrollar al máximo nuestra inventiva y creatividad; el agro y el sector rural están llamados a representar un importantísimo papel en la próxima década.

En el curso de este Seminario escucharán ustedes muy interesantes conceptos sobre este crucial tema. En este momento me permito hacer un ruego a todos los participantes, cual es el de pensar profundamente en lo que aquí se va a decir y procurar utilizarlo en sus respectivas áreas de trabajo.

Señoras y señores, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas se complace en recibirlos al iniciar esta reunión, y hace votos porque los resultados de la misma contribuyan de una manera positiva al pensamiento que se está acumulando en nuestro Continente, sobre las necesidades del futuro inmediato, para propiciar el desarrollo rural, como base para el bienestar de la población.

También hago propicia esta oportunidad para expresar a ustedes la extraordinaria complacencia con la que celebramos el Cincuentenario de la Fundación, que ha sido y es, fiel a los principios que la crearon y que mantiene un altísimo nivel de apoyo a nuestros países. Por ello, interpretando el sentir de los presentes y de todos los beneficiarios de su acción a lo largo de este primer medio siglo de vida, me permito desear muchos años más de exitosa existencia a la Fundación W. K. Kellogg, para satisfacción y provecho de los países donde lleva a cabo su acción.

SPEECH BY DR. ROBERT C. KRAMER, DIRECTOR, AGRICULTURAL PROGRAMS, W. K. KELLOGG FOUNDATION, AT THE INAUGURATION OF THE SEMINAR ON "POLICIES AND STRATEGIES FOR RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN IN THE DECADE OF THE 80'S"

Thank you Dr. Araujo, Dr. Fonseca, distinguished guests, for your kind hospitality. It is good to be back in Costa Rica, and to revisit the Headquarters of IICA.

The W. K. Kellogg Foundation was founded in 1930 by Mr. W. K. Kellogg. He established the Foundation by giving stock from the Kellogg Company which he had founded and made successful, into an irrevocable trust. He was 70 years old in 1930 and lived 21 more years to see his Foundation, which he had turned over to a Board of Trustees, officers and professional staff, expand from southwest Michigan (Battle Creek, his home town) to four continents.

In 1942, the year IICA was established, the Kellogg Foundation began making grants to institutions in Latin America. For instance, amongst others, we have worked with PAHO, sister institution of IICA. There are now 1400 Kellogg Fellows in Latin America and many hold important positions in governments, universities, inter-American institutions and private businesses. Mr. Kellogg said: "Invest the Foundation's dollars in people." We have and continue to look for ways to help people.

After World War II, the W. K. Kellogg Foundation decided to help several European institutions in many countries. Funds were also given to Australian and New Zealand institutions, beginning in 1950. Today, the Foundation provides funds to institutions in North, Central and South America, including the Caribbean, northwest Europe and Australia and New Zealand.

In 1930, Mr. Kellogg said he wanted his funds used for the application of knowledge to the problems of people. He thought the fields of health, agriculture and education were the ones most needing assistance. Our Board of Trustees still feels that these three areas are the ones we should concentrate on.

Dr. Russell Mawby, President of the W. K. Kellogg Foundation, left his administrative position at Michigan State University 15 years ago to join the W. K. Kellogg Foundation as Program Director in Agriculture. He has visited Latin America several times and was in Costa Rica and met with Dr. Araujo and colleagues before this building was completed. He asked me to thank you for the invitation to attend this seminar and to see this beautiful Headquarters building. He has told me he will come to San José as soon as his schedule permits. He really wants to visit IICA, see the building and talk with IICA's professional staff.

At this time, he is trying to persuade the U. S. Internal Revenue Service not to enact a rule which will restrict U. S. Foundations. He is not only representing the Kellogg Foundation, but is one of the spokesmen for the U. S. Council of Foundations.

Two years ago, Dr. Mawby convened the staff at the Foundation and asked for ideas to help celebrate the 50th. Anniversary of the Kellogg Foundation. One idea was the W. K. Kellogg Foundation Lectureships. In May of 1978, Dr. Araujo and I attended the annual meeting of the Board of Trustees of CIAT. I asked him if he were interested in having one of the Lectureships. He immediately said he was. We were pleased, because the relationships between IICA and the Foundation have always been very good.

IICA has used our Foundation grants for the Teaching Materials and Textbook project, the Rural Youth projects and funds for this Headquarters as well. Annual reports and financial reports are well done and are submitted on time. We recently granted IICA US$1.5 million for a management project for rural development. We are expecting the same fine results from this project.

The title of this seminar "Policies and Strategies for Rural Development in Latin America and the Caribbean in the Decade of the 80's" is very appropriate. I honestly believe we have all learned from our previous experiences and Latin American institutions can now provide training and programs that make a difference.

I am looking forward to the presentations by Dr. Trivelli and Dr. Yudelman, our distinguished guest speakers for today. I am also looking forward to hearing the papers to be given by Drs. Liboreiro and Sandoval and by Dr. Aguirre, of IICA, tomorrow.

PALABRAS DE BASE PARA EL DISCURSO PRONUNCIADO POR EL SEÑOR MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE COSTA RICA, DR. HERNAN FONSECA, EN LA INAUGURACION DEL SEMINARIO "POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, EN LA DECADA DE LOS 80"

El documento titulado "El Desarrollo Agrícola de América Latina en la próxima década", publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo a raíz de la Mesa Redonda que sobre este tema se celebró en Washington, D.C., en abril de 1967, nos debe llamar a meditar profundamente en el sentido de si América Latina realmente ha logrado algún índice de desarrollo rural, o si la situación actual permanece parecida a la de hace doce años, en que se celebró esa Mesa Redonda.

En su libro "Una política rural para el desarrollo", Rodolfo Martínez Ferraté conceptúa el desarrollo como "un proceso que no es solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción". Se ha reconocido el desarrollo como un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas; agrega el autor Martínez Ferraté que "las estrategias que se preocupan sólo de una modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a sólo una de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto a cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento y por ende de conservación de la sociedad tradicional".

Sabemos que el progreso técnico sin la reforma de las estructuras, conduce a un tipo de crecimiento sin justicia social. Muchos países interpretan el desarrollo en términos materiales y los miden por las obras de infraestructura realizadas, donde la riqueza de los gobiernos y del sector industrial se exponen como símbolo de desarrollo nacional.

En todos los eventos como el que estamos inaugurando hoy, se escuchan estadísticas que nos deparan el sentimiento de una falla sustancial en lograr los índices de desarrollo fijados para la América Latina. Entonces lo que está sucediendo es que aparentemente sólo los técnicos y estudiosos de esta problemática son los que se preocupan, sin que de esta información y sus soluciones se embeban las estructuras gubernamentales que son las llamadas a tomar acciones en el cambio social que se requiere. Dificilmente sería lograr este cambio sin la existencia dentro del ámbito gubernamental de personas concientizadas del problema, que posean autoridad ejecutiva. Pareciera que en este aspecto, algunos países han estado sufriendo cambios y se nota un mayor interés en las políticas de desarrollo rural; pero se impone una acción decidida para que la década que se inicia a tres meses vista, no pase a la historia de América Latina igual que las anteriores.

Señores participantes en este Seminario, les hago un llamado muy especial para que de esta reunión salga un documento que no sólo se limite a analizar los problemas pasados y presentes que obstaculizan el desarrollo rural, sino que también contenga soluciones y un vehemente llamado a los gobiernos latinoamericanos, señalándoles las consecuencias que esperan a los 380 millones de habitantes de la región, de no fijarse como política prioritaria y de ejecución inmediata, el desarrollo rural integral.

[illegible]

Con estas brevísimas palabras, en representación del Gobierno de Costa Rica, inauguro este Seminario, que tan atinadamente ha convocado el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, augurándoles muchos éxitos y feliz permanencia en nuestro país, que siempre acoge a sus visitantes como a verdaderos hermanos, con miras de propiciar la paz universal; paz y libertad que disfrutamos todos los costarricenses y que les invitamos a compartir.

POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS 80

Documento de base para la exposición del Dr. Hugo Trivelli, en el Seminario "Políticas y Estrategias para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe, en la Década de los 80". 10-11 de setiembre de 1979. Sede Central del IICA.

INDICE

	Página
DEFINICIONES	1
LOS GRANDES PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL DESARROLLO RURAL	2
1. La pobreza	2
2. Insuficiente producción de alimentos	4
3. Inadecuada estructura productiva	6
RESTRICCIONES AL DESARROLLO RURAL	9
ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL	12
1. Sistemática o integral	13
2. Espacial o geográfica	13
3. De reconocimiento de la identidad personal del hombre rural y de miembro de una sociedad	13
4. De organización y participación	14
5. De educación y capacitación para el desarrollo rural	15
6. Conservacionista	16
7. De funcionalidad de los servicios	17
8. De reorientación del proceso de modernización tecnológica	17
8.1 Utilización de otras fuentes de energía	17
8.2 Superación del desperdicio de energía disponible en los productos y en los recursos naturales renovables	19
8.3 Orientación del empleo de los recursos naturales renovables y de los insumos hacia sistemas de producción de máxima eficiencia	20
UNA REFERENCIA A LAS POLITICAS INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO RURAL	23
ANEXOS	25
REFERENCIAS	29

"POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS 80"

DEFINICIONES

Como primera cuestión para abordar este tema, combiene reflexionar, tratar de aclarar y definir algunas ideas sobre qué se entiende por desarrollo rural y cuáles son sus objetivos.

Antes de dar nuestra propia opinión, hemos creído conveniente reproducir la declaración hecha suya por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC, E/5809, 28 de abril de 1976) sobre los objetivos comunes del proceso de desarrollo rural, en los diversos países y situaciones existentes en el mundo.

"Un objetivo fundamental debería ser mejorar la calidad de la vida de los pobres de las zonas rurales. Ello entraña la participación de ellos en el proceso de desarrollo y requiere también su intervención en el proceso de adopción de decisiones y en la puesta en práctica de ellas. Presupone, además, que los pobres de las zonas rurales tendrán mayores posibilidades económicas a través del empleo productivo y remunerado, un mayor acceso a los recursos y una distribución equitativa de los ingresos y de los bienes. La movilización de las energías y recursos de los pobres de las zonas rurales aparece como el factor clave para aumentar tanto su productividad, como su autonomía. Esa movilización requiere la formación, adaptación y fortalecimiento de las estructuras de la comunidad, inclusive las organizaciones de los pobres en las zonas rurales. Debería prestarse especial atención a la situación de la mujer para que pueda contribuir con toda su capacidad a la mejora de la calidad de la vida de todos los pobres en las zonas rurales, de las generaciones actuales y de las futuras. Los servicios básicos para los grupos más vulnerables -los niños entre ellos- deberían también formar parte de los programas de desarrollo rural, basados en la comunidad y, de hecho, pueden considerarse el punto de partida de esos programas" 1/.

No cabe duda, de acuerdo con la declaración precedente, que el objetivo fundamental del desarrollo rural debe perseguir el mejoramiento de la calidad de la vida de los pobres rurales, para cuyo efecto la misma declaración sugiere estrategias y políticas conducentes al logro de ese objetivo.

Por mi parte, sólo quiero agregar que estimo que para luchar con mejores posibilidades de éxito en la solución de la pobreza rural, es necesario tener siempre presente que el desarrollo rural debe tener como objetivo general toda la problemática de la que se ha dado en llamar la "dimensión rural", que junto con la "dimensión urbana" conforman una dimensión global inseparable, que puede ser de un país, de una región o del mundo entero.

Parece conveniente aclarar, además, que existen evidentes connotaciones diferenciales entre lo que se entiende por desarrollo rural, de acuerdo con las declaraciones de las Naciones Unidas y lo que se refiere a desarrollo agrícola; éste último caracterizado porque sus objetivos se han confundido y asimilado a los del crecimiento de la producción del Sector, sobre bases estrictamente economicistas y con olvido tanto de la condición humana de quienes, como trabajadores, participan en el proceso, cuanto del mantenimiento inalterado del ecosistema en que

se actúa y de la necesidad de conservar los recursos naturales renovables y su potencialidad productiva para beneficio y supervivencia de la humanidad.

En resumen, el presente trabajo y las ideas que sustenta -ninguna de las cuales es propia del autor- supone que el desarrollo rural busca el bienestar del hombre rural y también del habitante urbano, por la contribución que aquél pueda hacer en beneficio de este último y todos en virtud de una actividad que, con visión sistémica y con sentido de integralidad y complementariedad, conserve y mejore las condiciones ambientales e incremente la potencialidad productiva de los recursos naturales renovables.

LOS GRANDES PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL DESARROLLO RURAL

Los numerosos problemas, fallas y restricciones que enfrenta el desarrollo rural de los países y regiones en desarrollo o, más propiamente dicho, "países y regiones subdesarrolladas", podrían encuadrarse en unos pocos títulos o encabezamientos que por su generalidad y amplitud constituyen techo suficiente para cobijar la ingente cantidad de variables y factores que en conyuntura perniciosa, contribuyen a crear esos problemas y a mantenerlos temporal y espacialmente. De más está decir que todos los elementos de la problemática rural y global están inter-relacionados entre sí, de manera que las medidas aisladas tendrán escaso efecto para conseguir el objetivo deseado o resultar contraproducente en relación con el fin previsto.

A mi juicio, la problemática que enfrenta el desarrollo rural de América Latina, podría encuadrarse en las tres siguientes áreas:

1. Pobreza generalizada
2. Insuficiente producción de alimentos
3. Inadecuada estructura productiva

1. Pobreza generalizada (la pobreza rural)

Según la FAO, el grave subdesarrollo social y económico y el deterioro del medio físico y humano en las zonas rurales de la mayoría de los países en desarrollo, condenan a más de 1.000 millones de personas a la pobreza. De éstas, unos 800 millones están calificados como "indigentes". En América Latina, la población rural se cifra en unos 130.000 de personas (128,3 millones en 1975) de los cuales entre 80 y 85 millones caerían dentro de la calificación de pobres y, de éstos, no menos de unos 70 millones en la de "indigentes" 2/.

Hay numerosos elementos que caracterizan la pobreza y la indigencia, según sea el caso, situaciones que se muestran de manera más aguda en el campo que en la ciudad.

Entre esos elementos están el empleo y el ingreso. En América Latina hay sub-empleo crónico y desempleo que, en el área rural, determina un desaprovechamiento de entre el 30 y el 40 por ciento de la capacidad potencial de la fuerza de trabajo disponible 3/. Esto y la baja productividad de la tierra y de la propia mano de obra conforman ingresos impresionantemente exiguos para muchos millones de personas que en promedio son siempre más bajos que los del sector urbano.

Datos nacionales relativos a 13 países latinoamericanos, para finales de los años sesenta, indicaban que el 20 por ciento más pobre de la población recibía sólo el 4,3 por ciento de los ingresos nacionales, mientras que al 5 por ciento más rico correspondía el 32,8 por ciento del consumo 4/. La brecha existente entre los ingresos del campo y los de la ciudad, se agrava aún más por la enorme disparidad existente en la disponibilidad de servicios básicos como agua potable, eliminación de escretas, transporte público, salud, saneamiento ambiental, educación, recreación, aprovisionamiento de víveres y vituallas y demás comodidades corrientes de la vida.

En materia de analfabetismo hay una correlación estrecha con la pobreza. En las áreas rurales de mayor indigencia, el analfabetismo supera el 80 por ciento de la población de más de diez años. Además de que el índice de escolaridad es más baja en las zonas rurales que en las urbanas, la deserción escolar en las escuelas primarias es asimismo mayor en las áreas rurales que en los centros urbanos. En ambos sectores, pero principalmente en el rural, la tasa de analfabetismo es mayor entre las mujeres.

La mortalidad general y particularmente la mortalidad infantil, es siempre más alta en el campo que en la ciudad y menor la esperanza de vida. Los servicios médicos son escasos, muy alto el índice de morbilidad e insuficientes los programas de saneamiento ambiental. La vivienda, en una gran proporción, no sobrepasa la calificación de tugurio y la gente vive ahí en estado de hacinamiento. En muchos países de América Latina, los trabajadores sin tierras moran en viviendas de propiedad del terrateniente, hecho que los hace dependientes del patrón al mismo tiempo que les resta capacidad negociadora sobre las condiciones de empleo.

Aunque parezca extraño, el abastecimiento de combustible en el campo constituye problema especial, particularmente, porque es determinante de la destrucción arbórea y por el tremendo esfuerzo que implica, particularmente para la mujer campesina, tener que ir, cada vez, a mayor distancia de su vivienda, a buscar la leña para sus necesidades domésticas. El habitante rural tiene más problemas que el urbano para llenar sus necesidades de vestuario, de transporte público y de comunicaciones de toda especie. El estado nutricional es, asimismo, más deficiente que en la ciudad y desde luego mucho menos variado y más monótono y desequilibrado. El grado de mal nutrición rural está estrechamente vinculado a la no posesión de la tierra. No está demás recordar que la mal nutrición y la subalimentación,sobre todo cuando afectan a los infantes, son determinantes de un bajo coeficiente intelectual para toda la vida, a veces de actitudes antisociales, de mala salud y de menguada aptitud para el trabajo físico.

En la medida en que crece y se refuerza el sector moderno, empresarial y capitalizado de la agricultura, caracterizado por su tendencia a la concentración de los medios de producción, de los excedentes y de la riqueza en general, crece igualmente el proletariado rural, cada vez más pobre y con menos posibilidades de salir de la miseria. Sus expectativas de empleo permanente disminuyen y cuando dispone de tierras, éstas son siempre escasas, empobrecidas e insuficientes para dar trabajo y alimentos a la familia en crecimiento 5/. Entre 1965 y 1975, en América Latina la población rural ha crecido en 9,6 por ciento, la población agrícola activa en 8,6 por ciento, la superficie cultivada en 16,9 por ciento, el total de tractores en uso en 83 por ciento y los tractores por miles de hectáreas de tierras cultivables, en 50 por ciento. Cabe preguntarse cuántos millones de

jornadas de trabajo humano deben haber sido desplazadas por este incremento de la tractorización y cuántas más por la mecanización complementaria o asociada al trabajo de los tractores?

A lo anterior se agrega que según la FAO y la OIT, "a juzgar por la información fragmentaria disponible parece que las relaciones de intercambio entre los sectores rural y urbano, han cambiado muy poco entre 1966 y 1976, pero que se han deteriorado para los grupos más pobres de las zonas rurales. Datos sobre el movimiento relativo de los precios al por mayor de los productos agrícolas y de los bienes de uso doméstico muestran una caída en las relaciones de intercambio de los productos agrícolas durante el período analizado" 6/.

Quien conozca el campo latinoamericano sabe de cómo el comerciante o el hombre fuerte de la vecindad esquilma a los campesinos por la vía de fiarles las subsistencias y los elementos que necesitan para producir atándolos al compromiso de pagarle con la cosecha, pero siendo el comerciante el que determina los precios en ambas especies de transacción.

2. Insuficiente producción de alimentos

Según la CEPAL 7/, el producto interno agrícola de la región ha crecido a una tasa media anual del 3,5 por ciento durante el período 1949-1951/1975-1976. En el mismo período, la producción física, medida a precios constantes, regionales, pagados a los productores, habría crecido al 3,2 por ciento anual. La población total en ese lapso, creció al 3 por ciento anual, lo que estaría indicando apenas un leve mejoramiento de la producción por habitante.

Pero este mejoramiento no es igual para los diversos grupos de productos ni tampoco regular y sostenido en el período analizado. Entre 1961 y 1970, la tasa de incremento por habitante fluctúa alrededor del 0,2 por ciento para la producción agrícola, del 0,8 para la producción de alimentos y del 0,7 para los cereales. Desde 1970 a 1976 las tasas bajan a 0,1 por ciento para la producción agrícola y a 0,5 por ciento para la producción de alimentos, en tanto que sube a 1 por ciento la producción de cereales.

Informaciones aparecidas recientemente en la prensa mundial señalan, que según la FAO, el mundo parece sufrir una nueva crisis de alimentos como la que experimentó en la primera mitad de esta década. Se estima que la cosecha de trigo y otros granos, como el maíz y el sorgo, disminuirá este año, en el mundo, en 75 millones de toneladas, es decir en un 6 por ciento con relación a la cosecha de esos mismos productos obtenida en 1978.

La producción agrícola nacional es el componente principal del abastecimiento de alimentos y materias primas agrícolas en América Latina y contribuye con las tres cuartas partes a la disponibilidad total. Tradicionalmente se dio por sentado que el abastecimiento de alimentos, con excepción de algunos rubros secularmente deficitarios -como el trigo y los productos lacteos- se hallaba relativamente garantizado por la agricultura regional, poniéndose cada vez más énfasis en la producción destinada básicamente a la exportación. El transcurso del tiempo ha demostrado que las cosas no eran así toda vez que el crecimiento de la producción de alimentos por habitante ha sido insignificante y con tendencia a disminuir o a estancarse en los años recientes. A ello se deben las

cuantiosas importaciones que vienen realizando los países para superar los deficits crónicos o coyunturales en el abastecimiento de alimentos. Al mismo objetivo obedece la disminución, en términos relativos, de las exportaciones de alimentos producidos en la región. Es así como, en términos físicos, la fracción de la producción que se destina a la exportación diminuyó de 23 a 15 por ciento entre 1950 y 1979, mientras que el volumen de los productos agrícolas importados aumentó su contribución del 9 al 12 por ciento en el abastecimiento total regional de estos productos en el mismo período.

Según la misma CEPAL, "el crecimiento del ingreso medio por habitante, de un 2,6 por ciento anual, durante el último cuarto de siglo, al que se agregan los efectos generados por una acelerada urbanización, han determinado un incremento de la demanda interna de productos alimenticios -vegetales, animales y del mar- mayor del que se preveía tradicionalmente. Se dispone de fundados antecedentes para estimar que la tasa de incremento de la demanda interna de alimentos en la región debe haber sobrepasado la cifra de 3,6 por ciento anual que se compara con una tasa de incremento de la producción de alimentos de alrededor del 3 por ciento anual, afectada de una clara tendencia decreciente".

"La evolución del consumo aparente por habitante de los diferentes productos agrícolas y pecuarios, ha sido dispar en la región. Se han registrado aumentos en el volumen físico consumido de trigo, aceites y grasa comestibles, azúcar, carne de porcino y de aves, huevos, pescado, lana y algodón. Se ha mantenido relativamente consistente la participación en el consumo agrícola regional de los tubérculos y raíces, leguminosas, hortalizas y frutas y ha decrecido la de maíz y de carnes rojas".

"Para apreciar mejor la evolución de los niveles medios nutricionales de la región y por países, el análisis de la disponibilidad media de productos para consumo, medida en kilos por habitante, debe complementarse con otro referente a la evaluación de la energía alimentaria disponible y su adecuación a la demanda fisiológica".

"Al hacer los cálculos, se concluye que los promedios,tanto regionales como nacionales, indicarían que la situación nutritiva sería en general aceptable. Pero al desagregar las cifras, se comprueban importantes disparidades que derivan, entre otros factores, de la influencia de la desigual distribución del ingreso, de los hábitos, costumbres y formas de vida, rural y urbana, y de las situaciones de pobreza que afligen a una gran parte de la población" 8/.

Según cifras presentadas por la FAO a la Conferencia Mundial de Alimentación, en 1970 habrían en Latinoamerica 36 millones de personas afectadas de mal nutrición proteico-energética (13 por ciento de la población regional). Si esa proporción se hubiese mantenido habrían en 1978 alrededor de 47 millones de personas en esa situación. Se estima, sin embargo, que dicha apreciación es moderada si se toma en cuenta que, de acuerdo con las estimaciones sobre la magnitud de la pobreza en 1970, el 19 por ciento de la población latinoamericana sufría las condiciones de absoluta indigencia, dentro de un grupo mayor que, con la calificación de población afectada por la pobreza, representaba un 40 por ciento de la población regional.

En cifras absolutas, aproximadamente 110 millones de personas vivían en condiciones de pobreza y cerca de 56 millones en condiciones de indigencia, en el año mencionado 9/.

En resumen y como conclusión de este tema, resulta de toda evidencia la necesidad urgente e impostergable de incrementar la producción de alimentos en los países de la región.

3. Inadecuada estructura productiva 10/

El tipo de modernización tecnológica que se ha tratado de generalizar en las actividades agrícolas de América Latina durante las últimas décadas, no ha permitido aprovechar en la medida e integralidad que eran posibles las ventajas comparativas representadas por su ecología y su dotación de recursos naturales (humanos y materiales); ha hecho que el crecimiento agrícola dependa en forma creciente del uso de recursos naturales no renovables, cuyo agotamiento está relativamente próximo y que son requeridos necesariamente por el resto de las actividades (industriales, del transporte, etc.); y, constituye una de las causas del insatisfactorio comportamiento del agro en materia de empleo y de distribución del ingreso. El alza del precio del petróleo y sus derivados, así como de las máquinas y herramientas, cuya utilización es central a ese tipo de modernización tecnológica,han restringido su empleo, en muchos países, promocando la caída de los rendimientos y de las tasas de crecimiento del producto agrícola, afectando negativamente la situación alimentaria de la población, la del comercio exterior (al tener que recurrir a las importaciones de alimentos o restringir su exportación),o ambas.

Esta modernización tecnológica de la agricultura, que se inició en décadas pasadas en la producción de exportación, se ha ido extendiendo a la producción agro-industrial (fibras, oleaginosas, etc.) y más recientemente a la producción para consumo interno. Aunque parte importante de las explotaciones agropecuarias aún no utilizan una tecnología moderna, o sólo lo hacen en forma incipiente, una parte importante de la producción total y la de algunos alimentos, se ha concentrado en una proporción relativamente pequeña de grandes y medianas empresas. La generalización de esta tecnología moderna no ha sido alcanzada por la mayoría de las explotaciones marginadas por diversas razones,entre las que destacan las vinculadas al régimen de tenencia de la tierra, capacidad de gestión, acceso a los servicios de apoyo, grado de incorporación a los centros de poder, etc.

En los últimos años se pensó que sería en virtud de una modalidad relativamente intensa y generalizada de modernización (la revolución verde), que se resolverían los problemas de la producción y del abastecimiento alimenticio, de los países subdesarrollados, en general, y de los latinoamericanos, en particular.

La posición que se sustenta en estas páginas es la de que esa modernización tecnológica no es generalizable al grueso de las explotaciones agropecuarias, en las condiciones que presumiblemente prevalecerán en los próximos 20 años, genera obstáculos al desarrollo global y conduce al deterioro de la capacidad regional y por países de producir los alimentos requeridos por su creciente población. Los fundamentos de esta posición son, entre otros, los siguientes:

Con esta modernización tecnológica, la producción agropecuaria se incorpora al resto de las actividades que dependen en forma sostenida y creciente del uso de recursos no renovables, principalmente combustibles y lubricantes, pesticidas y fertilizantes inorgánicos y otra serie de bienes y servicios que arrancan del petróleo, recurso agotable cada vez más caro y escaso.

La utilización creciente de estos recursos de fuentes no renovables, está estrechamente asociada al abandono de los sistemas de producción basados en las complementariedades a nivel de explotación y regional y su reemplazo por otro basado en la especialización. La mayor especialización obliga a usar más pesticidas y fertilizantes y a aumentar los flujos de transporte de personas, insumos y productos, lo que se traduce en un uso mayor de los combustibles y lubricantes requeridos por los vehículos motorizados.

La estrategia utilizada en esa modernización tecnológica, ha llevado a desconsiderar o sobre estimar las posibilidades productivas de algunos medios ecológicos (zonas áridas, las de bosques y pantanos tropicales, etc.) y de especies animales y vegetales propias a esas ecologías. La modernización, erróneamente, se ha asociado a la idea de transformación y homogeneización costosa del medio ecológico.

El empleo de maquinaria pesada y algunas prácticas culturales, como el monocultivo en la especialización y el uso de pesticidas y fertilizantes, así como la transformación de las condiciones ecológicas pre-existentes a la modernización y la eliminación de especies, se han constituído en factores determinantes de la destrucción o deterioro de la dotación de recursos naturales renovables y de las condiciones ambientales requeridas por la producción agropecuaria y la vida humana.

Los ecosistemas naturales en que descansaba primordialmente la producción agropecuaria y acorde a la mayor modernización de ésta, han ido perdiendo su capacidad de regenerar recursos (agua, suelo, especies, etc.) y energía; y además, se ha ido abandonando el uso de algunas de las fuentes energéticas de esos ecosistemas (hidráulica, eólica, animal, humana, etc.).

Algunos de los factores negativos antes señalados, parecen responder a causas comunes a las que se han identificado en el origen de problemas surgidos de las estrategias de crecimiento económico de los países de la región, tales como la mala distribución del ingreso y la desocupación y pobreza rural. Es este el caso, por ejemplo, de la indebida sustitución de mano de obra mediante el uso de maquinaria y productos químicos.

La posición crítica aquí adoptada frente a la manera como se ha concebido y está realizándose la modernización agropecuaria, no desconoce los méritos que la misma presenta en cuanto al incremento de los rendimientos unitarios y de la productividad. Esta posición apunta a la necesidad de reconsiderar el proceso de modernización tecnológica en la agriculrura, de manera a encauzarlo por vías más consecuentes con los objetivos del desarrollo y la permanencia y calidad de la vida.

Esta reorientación, además, debe ser considerada como un nuevo y necesario aporte de la agricultura al proceso de industrialización, al resto de las

actividades no agrícolas y a las exigencias surgidas de la creciente urbanización. El aporte agrícola, en este caso, consiste simultáneamente en la disminución de su consumo de recursos naturales no renovables, de los cuales las actividades industriales y urbanas no pueden prescindir y en garantizarles a esas actividades y a la vida humana el acceso a recursos y fuentes de energía renovables 11/.

Desde otro punto de vista, es también urgente e impostergable acelerar la búsqueda de tecnologías que puedan ser utilizadas por los pobres y marginados rurales para mejorar su calidad de vida, sin seguir perturbando o desmejorando el medio ambiente en que sobreviven, a la vez que contribuir al incremento de las disponibilidades de alimentos básicos para mejorar la nutrición de los pobres urbanos.

El problema que hay que resolver deriva en este caso de que, como lo manifiesta la FAO, en uno de los documentos presentados a la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, recientemente celebrada en Roma, "las zonas rurales del mundo en desarrollo siguen caracterizándose por un dualismo entre quienes tienen acceso a recursos suficientes y la enorme multitud de quienes no lo tienen y, por ende entre los que se hallan en condiciones de aprovechar nuevas oportunidades técnicas y el número mucho mayor de quienes carecen de esas oportunidades".

Lo anterior ha dado origen al surgimiento de un sector moderno pequeño, dinámico, instruído y vinculado a la red tecnológica, mercantil y financiera, que ha avanzado a un ritmo rapidísimo al disponer de tierras, generalmente las mejores y mejor servidas por infraestructura de todo orden; y de buenos accesos a los servicios públicos, al crédito y a los centros de poder donde se deciden las políticas que puedan favorecer mejor sus intereses. Por otro lado, la gran mayoría de la población rural, al carecer de esas ventajas, permanece estancada en los módulos tradicionales de la pobreza" 12/.

Este dualismo se acentúa cada día porque las mejores oportunidades que permanentemente están brindando los avances de la técnica, son aprovechadas por ese pequeño grupo con la consecuencia de una concentración cada vez mayor de recursos -tierra, financieros y del mercado- y un desplazamiento y aumento de la marginalización de los pobres rurales, particularmente de los que carecen de tierras.

La necesidad de mejorar los programas de investigación y búsqueda de tecnologías se refiere también a las formas de aprovechamiento eficiente de sus recursos naturales renovables, particularmente de aquéllos más susceptibles de degradación o de destrucción y desaparición como son, por ejemplo, los suelos de pendiente, los de los trópicos cálidos y húmedos y los de las zonas áridas, cuando el hombre, sin saber cómo manejarlos, procura aprovecharlos en su beneficio.

En efecto, si bien es cierto que América Latina y el Caribe parece ser una región bien dotada de recursos naturales para la agricultura, no es menos cierto que la mayoría de los países, con la sola excepción, tal vez, de Brasil, Colombia y Bolivia, ya han agotado la frontera agrícola de fácil incorporación, y en consecuencia, sólo les queda el mejoramiento de la productividad de los recursos ya incorporados como el único camino importante para conseguir incremento de producción a tono con sus necesidades. Aún más, los países que aún tienen frontera,

que en todos ellos se ubica en áreas tropicales bajas y húmedas, se enfrentan con el desconocimiento de las tecnologías mínimas necesarias para mantener en operación sistemas de producción que, junto con optimizar el empleo del medio natural, permita su explotación permanente, sin deterioro de su potencialidad productiva. Este es un problema, no resuelto, que afecta, asimismo, a las tierras tropicales húmedas ya incorporadas en los países que han llegado o están llegando al límite de su frontera de fácil incorporación.

En el mismo orden de problemas se encuentra el caso de muchos de los suelos de zonas áridas de climas cálidos, que una vez incorporados a la producción agrícola mediante el riego, sufren un proceso de degradación que termina por inutilizarlos -definitivamente, a menos que sea posible emplear técnicas de avenamiento y de corrección física y química, desde luego de muy alto costo.

Es pues necesario investigar más y lograr tecnologías de cultivo, uso del agua y manejo del suelo que eviten el proceso de degradación o permitan la recuperación de los suelos ya degradados.

En relación con la búsqueda de tecnologías para los pobres rurales, hay que tener presente que sus tierras son de escasa dimensión y se encuentran ubicadas, por lo general, en laderas y en la mayoría de los casos son de pobre calidad o empobrecidas por el uso esquilmante a que han estado sometidas por generaciones.

En resumen, la reorientación del proceso de modernización tecnológica para el desarrollo rural, debe apuntar entre otras miras, al reemplazo del uso de los recursos agotables por recursos renovables, tanto para el propio proceso de producción agrícola, como para las necesidades urbanas, a la conservación del medio ambiente y a mejorar la calidad de vida de los pobres rurales.

RESTRICCIONES AL DESARROLLO RURAL

Al autor le tocó en suerte participar como miembro de la Misión Especial de Programación para Honduras, constituída por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA),que cumplió su cometido en los meses de mayo y junio de 1979.

Ahí se estudió esta materia en relación con los pobres rurales y se anotaron algunas de las más importantes restricciones que enfrenta la tarea de luchar contra la pobreza rural, en particular, y de adelantar en la del desarrollo rural como expresión, parte o dimensión de la globalidad nacional.

Las líneas que siguen recogen, generalizándolas a América Latina, algunas de las restricciones encontradas en Honduras y, además, agregan otras que también afectan el desarrollo rural 13/.

"Hay un marcado desequilibrio entre los recursos naturales incorporados al proceso productivo y la población que sustentan. Este se manifiesta por la existencia de áreas altamente pobladas, cuyos recursos naturales son insuficientes para su mantenimiento y áreas escasamente pobladas, con amplia disponibilidad de las mismas. Este desequilibrio se ha venido agravando en los últimos años

por un proceso acelerado de degradación o de destrucción de los recursos naturales renovables con todas las consecuencias de pérdida de su capacidad productiva y alteración del medio ambiente. Es precisamente en esas áreas de recursos escasos y arruinados donde, de preferencia, predomina la pobreza rural".

El sistema de tenencia de tierra aún está caracterizado por fuertes concentraciones de recursos en pocas manos, con la característica de que la concentración se refiere tanto a tierra como a capital, financiamiento, comercialización incluido el acopio, el transporte, la transformación industrial, la exportación, la importación, fabricación y el comercio de insumos, para citar sólo algunos de los factores de concentración. Además, la mejor tierra y a veces también el agua, es la que está mayormente concentrada, a veces trabajada extensivamente, con rendimientos muy inferiores a su potencialidad productiva.

Siempre con relación a la tierra, los títulos de propiedad son generalmente claros y legalmente válidos en el caso de los grandes y medianos propietarios. En cambio, una proporción inmensa de los pequeños agricultores son ocupantes de tierras fiscales, municipales, comunales, ejidales sin título jurídico de dominio o debidamente inscrito, hecho que les limita la posibilidad de asegurar el derecho de propiedad y el acceso al crédito institucionalizado y les restringe los incentivos de inversión predial. En una situación parecida, están los campesinos miembros de comunidades sucesoriales, que por generaciones han heredado la tierra y se la han repartido de hecho sin respaldo jurídico alguno, que legalice la situación.

"La estructura económica, ha determinado a su vez una relación de precios que pone en desventaja al campesino pobre y agrava su situación. Este estado se hace cada vez más crítico por la estructura productiva, con clara tendencia a la concentración y por los desequilibrios existentes en la generación de fuentes de empleo, como se verá a continuación: a) Los precios que reciben los productores agrícolas por los productos básicos de la alimentación del pueblo, suelen ser una fracción exigua del precio pagado por los consumidores de esos mismos productos; b) Hay también grandes pérdidas poscosecha, en productos como granos básicos, tubérculos, raíces, frutas y hortalizas -las mayores pérdidas ocurren en las fincas de los pequeños agricultores que carecen de facilidades y de tecnologías de almacenamiento; c) Los precios y los salarios efectivamente recibidos por quienes están dedicados a la tarea de producir alimentos básicos para el consumo interno, son extremadamente bajos en casi todos los países de la región, sobre todo si la comparación se establece con los salarios y los precios recibidos por la gente ocupada en otras áreas económicas de mayor productividad, como en la industria, la construcción, el comercio y parte de la agriculgura de exportación. Lo anterior implica que la actividad productora de alimentos básicos, en general la más deprimida y con el mayor número de marginados, subsidia a las demás actividades del país por la vía de la venta de alimentos básicos a precios bajos, en tanto que paga precios altos por los servicios y artículos terminados de consumo final".

El conocimiento sobre el medio y su manejo, no ha alcanzado en la mayoría de los países la expresión mínima necesaria para fundamentar sobre bases ciertas las estrategias y las políticas del desarrollo rural. A modo de ejemplo, se mencionarán las siguientes áreas: a) "La información sobre los recursos disponibles y la verdadera potencialidad de los países es insuficiente, particularmente

la de las áreas aún no incorporadas al proceso productivo. b) La generación de tecnología apropiada para las condiciones ecológicas, económicas y sociales predominantes es exigua, o en el mejor de los casos insuficiente desde el punto de vista nacional de cada país, y prácticamente inexistente la que debería aplicarse a la enorme clientela de los pobres rurales de las áreas deprimidas; tampoco se conocen los mecanismos más adecuados para llegar a los marginados rurales con asistencia técnica, financiera, social y cultural. c) El conocimiento de la verdadera situación de la pobreza rural y de las formas y mecanismos para superarla a través de la actual organización institucional es escaso". d) Las estadísticas continuas sobre áreas sembradas, cosechadas, producción obtenida y rendimientos,son en general el resultado de estimaciones o conjeturas y no suelen estar fundadas en muestras censales de un universo conocido. Algo semejante ocurre con la información sobre las existencias ganaderas, la producción pecuaria y los recursos que se destinan a esta actividad. Asimismo, es deficiente o inexistente, en muchos países, la información contínua sobre precios, salarios, insumos, créditos, tarifas de transporte, etc.

En el área de los que puede conceptuarse como institucional, no obstante los esfuerzos que han venido haciendo algunos países para superar sus limitaciones, aún se comprueban algunas situaciones que constituyen elementos de freno a un desarrollo rural más acelerado, como por ejemplo las siguientes: a) "En la mayoría de los países, la estructura institucional pública del sector agrícola carece de integralidad como sistema. Los distintos órganos han ido apareciendo para llenar necesidades específicas, pero ajenos a un sentido orgánico e integral. Por el contrario, suele haber un gran número de instituciones carentes de mecanismos de coordinación entre ellas, con duplicación de funciones y superposición de áreas de acción y, por otro lado, varias que nadie atiende". Hay muchos campos muy importantes donde las decisiones se toman por autoridades ajenas al quehacer rural, a veces sin la debida consideración de la opinión de la autoridad encargada del sector, como suele ser el caso en materia de impuestos, aranceles, precios, salarios, créditos, legislación social, educación agrícola, inversiones públicas, salud, concesiones de tierras, etc. Los esfuerzos para resolver este problema han estado encaminados a desarrollar el sistema de planificación y a buscar la coordinación en la cúspide, en general, con resultados positivos. Sin embargo, de los esfuerzos que se hacen, aún no se ha avanzado lo suficiente para encontrar los mecanismos que integren a los distintos organismos en la acción operativa de campo, tanto en labores de rutina como particularmente cuando se trata de la puesta en marcha y operación de programas y proyectos que requieran la presencia y la acción multi-institucional del sector público. "La planificación sectorial agrícola atiende de preferencia los aspectos de producción con un sentido relativamente limitado de la integralidad que implica el desarrollo rural que, junto a los aspectos técnicos y económicos, debe considerar el campo social, cultural político, e institucional público y privado, como partes del sistema". b) "De gran importancia como restricción institucional está la insuficiencia de recursos humanos calificados técnicamente e identificados con los problemas del país, del sector rural y particularmente de la pobreza rural, para atender las demandas de planificación y de instrumentación y operación de programas y proyectos".

Las necesidades de capacitación son prácticamente ilimitadas, sobre todo si se tiene en cuenta que la operación de cualquier programa o proyecto, por más modesto que sea, requiere de una masa crítica mínima, suficiente, de personal calificado en los mandos superiores y medios y también entre los trabajadores, mujeres y hombres, encargados de las tareas productivas y de su comercialización y distribución.

Entre las restricciones al desarrollo rural, cuenta de manera muy efectiva la escasa atención que el sector público le brinda a aspectos fundamentales como son, por ejemplo, el reparto desigual entre el sector rural y el sector urbano de las inversiones, de los servicios sociales y de la creación de oportunidades de empleo. En uno de sus documentos de trabajo de la Conferencia sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, de reciente ocurrencia, se agrega "que esta reseña también revela una propensión general a favor de los sectores urbano industriales en las políticas nacionales de fijación de precios, de tributación y de relaciones de intercambio entre los sectores rural y urbano, con la clara consecuencia de descapitalizar constantemente a las zonas rurales. Dentro del propio sector agrícola (como ya se ha dicho), se encuentra también en materia de precios y de impuestos, una inclinación análoga en favor del ramo de la exportación".

Pero en esta área de las políticas del sector público, inhibidoras del desarrollo rural, están, además, en casi todos los países de la Región, aquéllas que, con cargo a la comunidad nacional, subsidian el uso del capital en las faenas agrícolas, particularmente en lo que se refiere a mecanización, mientras que, simultáneamente, encarecen el costo del trabajo humano con impuestos y gravámenes al salario, generalmente establecidos para financiar el costo de los servicios sociales. De hecho, la mayor parte de las ingentes sumas recaudadas no retornan al campo sino en mínima proporción.

"Aparte de las limitaciones o prioridades generales en cuanto a inversiones, las políticas nacionales que interesan directamente al desarrollo rural han tropezado con una serie de problemas: objetivos antagónicos de productivad y asistencia social en la legislación sobre reforma agraria; el costo elevado de las indemnizaciones por expropiación de tierras y de los nuevos programas de colonización; la insuficiencia de personal administrativo para la aplicación de las leyes y la vigilancia de los programas oficiales (ya mencionado); la falta de catastros exactos sobre tenencia de tierras; las barreras institucionales y demás barreras legales que favorecen el 'status quo' y los retrasos de los procesos judiciales; la excesiva influencia de los grupos privilegiados en las estructuras políticas y en los organismos oficiales, en el plano local; y la dificultad de organizar a los grupos desfavorecidos en torno a sus propios intereses" 14/.

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Aunque parezca obvio, conviene recordar que la definición de estrategia requiere previamente una definición de los objetivos que se pretende alcanzar y también, como es natural y de toda evidencia, los objetivos deben corresponder, de manera estricta, a la problemática que se pretende resolver. En el caso que nos ocupa, del desarrollo rural, la problemática se ha resumido en tres áreas claves, a recordar: la pobreza rural, la insuficiente producción de alimentos y la inadecuada estructura productiva.

Las áreas estratégicas que se plantean a continuación, están diseñadas para alcanzar esos objetivos, no cada una por separado, sino mediante su consideración como partes de una globalidad cuyos diferentes elementos o componentes están estrechamente relacionados e interactuados entre sí.

1. Sistemática o integral

Es por la razón recién anotada, que se menciona en primer término que la estrategia para el desarrollo rural debe ser sistémica o integral, es decir, que los problemas deben ser abordados con sentido de globalidad e interdependencia de sus diferentes elementos, o sea ser abordados con sentido de integralidad, lo que implica no sólo mejorar la producción de alimentos, sino también atender simultáneamente a los aspectos de salud y saneamiento, educación, vivienda y, en general, a todos los factores económicos, sociales, políticos y culturales que inciden en la vida rural.

Esto lo reafirma la FAO, cuando manifiesta que "la satisfacción de las necesidades básicas y la mejora de la calidad de vida no son cuestiones meramente humanitarias y políticas, sino que son además los medios más importantes del desarrollo". "Las necesidades básicas están compuestas de elementos materiales y no materiales, entre los cuales se cuentan la seguridad y el bienestar social, la libertad, la autoexpresión, la creatividad, la compañía humana y el conocimiento de la naturaleza" 15/.

2. Espacial o geográfica

"Es necesario detectar, identificar e instrumentar políticas y acciones" tendientes a buscar el mejor equilibrio entre el hombre y el medio ambiente. Lo anterior implica un aprovechamiento integral, pero racional, de los recursos disponibles sin menoscabo del medio ambiente, en procura del bienestar de la población. Parece claro que estas acciones deben comprender todas las posibilidades existentes, como son: agricultura, ganadería, bosque, pesca, agroindustria, artesanía, turismo, minería, oficios calificados de todo orden, mejora de la infraestructura rural, talleres de servicio, etc.

Esto es particularmente importante en las áreas más deprimidas, donde el desarrollo rural no avanzará si las acciones se reducen sólo a las actividades agrícolas. Además, en esta misma área de estrategia espacial o geográfica, caben las políticas y el empleo de los demás instrumentos encaminados a lograr los siguientes objetivos más puntuales para el desarrollo rural: a) distribución de la tierra ya incorporada, que está concentrada en pocas manos para explotarla más eficientemente y alcanzar una mejor distribución de sus frutos; b) mejorar la capacidad de uso del suelo mediante obras de riego, avenamiento, control de inundaciones y prácticas de conservación y corrección; c) ampliar la frontera agrícola creando las facilidades necesarias para que los colonos puedan vivir dignamente y establecer las condiciones y restricciones del trabajo en las nuevas tierras que aseguren su conservación y la de los demás recursos naturales involucrados. La colonización no debe ser una acción sustitutiva ni válvula de escape para eludir la política de distribución de la tierra concentrada en pocas manos" 16/.

3. De reconocimiento de la identidad personal del hombre rural y de miembro de una sociedad

"El desarrollo rural se caracteriza porque su meollo, centro de gravedad y causa, es el ser humano en su calidad de sujeto y actor de su propio mejoramiento y del de la sociedad a que pertenece. La problemática del hombre rural y particularmente la que afecta a los más pobres y marginados, ha sido poco explorada en

América Latina. Muchas de las cosas que se dicen del campesino, de sus actitudes y conductas; más que el resultado de estudios serios, provienen de prejuicios sin mayor fundamento.

Hay necesidad de estudiar seriamente al campesino en situ, con su participación, respetando y reconociendo en él su identidad de ser humano, con su propia escala de valores determinada por el medio en que vive y por la herencia social recibida" 17/.

El desarrollo rural alcanzará sus objetivos, su permanencia autosostenida y su perfeccionamiento ulterior, sólo si hay convergencia de las actividades de todo orden, destinada a la toma de razón del hombre rural de su identidad de ser humano, con potencialidades y posibilidades, con obligaciones y derechos, miembro de una comunidad, consciente y dispuesto a desarrollar y emplear sus facultades para alcanzar para sí y para sus semejantes, condiciones de vida dignas en virtud del perfeccionamiento del quehacer agrícola y de las demás actividades que tienen lugar en el medio rural y en sus relaciones con el medio urbano y con el mundo en general. Los esfuerzos que se hagan en el sentido de conocer mejor al hombre rural, constituirán la óptima y más auténtica fuente de conocimientos para guiar las acciones de los países, en procura de las soluciones buscadas, juntos el gobierno y los receptores de los programas, pero, como se ha dicho, estos últimos no en calidad de objetos del cambio, sino como sujetos, actores y beneficiarios del mejoramiento de su calidad de vida. Papel relevante en esta área estratégica, debe tener la mujer rural.

4. De organización y participación

"No hay duda que el individuo, actuando sólo con su propio esfuerzo, puede conseguir algunos de sus propósitos o metas, pero su iniciativa y acción se multiplican si actúa junto a otros hombres, de manera organizada y bajo propósitos de interés común del grupo a que pertenece.

Los problemas que hay que resolver y las cosas que hay que hacer en el ámbito rural, son muy numerosos y complejos y muchos de ellos imposibles de realizar por individuos aislados, y no es sensato pensar que el estado pueda abordarlos todos, por sí mismos, sin la colaboración de la comunidad organizada. En este sentido conviene recordar que la movilización social orientada a la organización de la comunidad, alrededor de centros de interés común, asegura que la energía social latente en todo grupo o comunidad humana, salga de su ritmo vital y pueda así aprovechar, en su beneficio, los elementos positivos de su propia cultura, olvidados o preteridos, o asimilar nuevos elementos culturales que le permitan manejarse con eficacia en esferas de acción que están más allá del proceso productivo como es el abastecimiento de los insumos y vituallas necesarias para la producción y para el diario vivir; la comercialización de los productos agrícolas y artesanales y sus diferentes fases de beneficio, transporte, almacenamiento y venta al por mayor y por menor; el establecimiento de empresas individuales y colectivas para la producción y comercialización; y, otros aspectos de enorme importancia que envuelven y trascienden estos procesos, como es el caso de la capacitación para lograr la participación de sus miembros en la vida de la comunidad en general y en las tareas de autogestión y autoayuda en particular. Poco se avanzará en la solución del subdesarrollo del campo, si no se cuenta con la participación consciente, deliberada, organizada y efectiva de la población rural,

desde la búsqueda y elección de la solución hasta la última etapa de su instrumentación" 18/. Constituye entonces una área estratégica, de extremada importancia, todo lo que se haga en materia de movilización de la población rural orientada a promover y respaldar la organización de los campesinos alrededor de ideas fuerza, centros de interés común y problemas cuya solución requieran el dinamismo y el empuje concertrado de las personas interesadas en resolverlos.

5. De educación y capacitación para el desarrollo rural

Se ha dicho reiteradamente en estas páginas, que una de las mayores restricciones que afronta el desarrollo rural en América Latina, es la falta de personal capacitado, tanto en los mandos superiores y medios, como en los contingentes de operación en el terreno. En relación con esta materia, el Estudio del FIDA sobre Honduras, manifiesta que "ni el desarrollo es puramente economía o dinero, ni la producción de alimentos es puramente tecnología e insumos, ni la alimentación y el hambre son meramente falta de comida o dinero para adquirirla.

Debe comprenderse y meditarse sobre el hecho de que cualquier acción desarrollista montada, sobrepuesta o aliada a una base de recursos humanos subdesarrollados, está condenada a ser cuando más apenas un paliativo, en el mejor de los casos.

El subdesarrollo es fundamentalmente un asunto que tiene sus raíces en el hombre mismo. Desarrollo es básicamente cambio de actitudes ante la vida y un claro estado de conciencia del individuo, de que él es y debe seguir siendo, el dueño de su propio destino.

La lucha de las poblaciones rurales marginadas contra el hambre, la miseria y la mala nutrición; contra la incomprensión y el abandono; la falta de energía creadora, la susceptibilidad al ataque de las enfermedades y la muerte, en una lucha histórica por sobrevivir en un medio indiferente siempre y a veces hostil también; jamás podrían ser bases sobre las que se puede asentar ningún tipo de desarrollo agrícola, pecuario, económico o lo que sea.

Hay que desarrollar al individuo para tener sociedades y naciones desarrolladas. Y esto debe ser una labor concreta y continuada para elevar la base de recursos humanos que esté entonces en condiciones de responder a estímulos, incentivos y acciones desarrollistas de tipo material.

Sin un despertar de una ansia creciente de superación y un conocimiento de las oportunidades que el individuo tiene para mejorar su condición e incorporarse a la vida socio-político-económica de su nación, todas las acciones desarrollistas tenderán a producir expectativas exageradas, que no se realizan, o apenas lo hacen a medias, porque sus supuestos beneficiarios no han sido antes capacitados para asimilar conscientemente su verdadero rol dentro del proceso de su mismo desarrollo.

Hay que comprender y hacer entender, que el desarrollo tiene como alfa y omega, como principio y fin, al hombre mismo. No puede montarse un desarrollo sobre una base de recursos subdesarrollada mentalmente. Y el subdesarrollo mental, con ser tan grave como es, no es patrimonio de los estratos llamados inferiores económica o socialmente. Desafortunadamente, se le encuentra también entre los políticos, los científicos, los técnicos, los administradores" 19/.

Está claro entonces que la educación y la capacitación, a escala, es un área estratégica imprescindible. Debe comprender la alfabetización para todos y además para los adultos -que no fueron a la escuela- nociones de aritmética simple a lo menos. Asimismo, para los adultos hombres y mujeres rurales, la capacitación debe cubrir entre otras las siguientes áreas: agrotécnica, comercialización, organizacional (promoción, creación y funcionamiento de organizaciones de base), participación, desarrollo de la comunidad, oficios calificados, artesanía, conservación de los recursos naturales renovables, saneamiento ambiental, salud, mejoramiento del hogar, conservación de productos alimenticios, utilización de tecnologías disponibles para mejorar su calidad de vida, etc.

La capacitación debe también cubrir programas para los mandos medios y superiores del quehacer rural, tanto en el mismo sector como para todos aquéllos que en las áreas administrativas, económica, financiera, técnica y política, tomen decisiones que afectan al desarrollo rural. La tarea es inconmensurable, ya ha comenzado, pero es necesario reforzarla vigorosamente desde ahora mismo.

6. Conservacionista

Deber elemental de la sociedad latinoamericana debe ser la conservación de sus recursos naturales renovables: suelo, agua, fauna y flora, para mantener sin alteraciones la estabilidad ambiental y del medio en que se desenvuelven las actividades de los países y de lo cual depende la sobrevivencia y el bienestar de sus habitantes, ahora y en el futuro. La puesta en práctica de todo el instrumental destinado a conservar el medio ambiente resulta de urgencia, dado el ritmo de aceleración creciente que está tomando el proceso de deterioro y destrucción de los recursos naturales, con sus efectos negativos sobre la calidad de vida.

Desde el punto de vista nacional de cada país, habrá que poner en juego políticas que frenen los procesos de destrucción de la flora y de la fauna y la degradación del suelo resultante del uso insuficiente, uso excesivo y uso indebido. Parte de la degradación ambiental se debe a la actividad de los campesinos de subsistencia que arañan el suelo para sobrevivir, de modo que para solucionar los desequilibrios ambientales habrá que comenzar por dar soluciones a la pobreza rural. El conjunto de medidas que se adopten, tanto en relación al hombre como al medio que lo rodea, deben encuadrarse dentro del concepto del ecodesarrollo, reiteradamente recomendado por el PNUMA.

La erosión de los suelos, la inundación y la desertización alcanzan ya proporciones de catástrofe sobre el equilibrio ecológico, no sólo con relación a determinados ecosistemas y a países en particular, sino también considerada toda la región en conjunto y, asimismo, el universo. Debe ser motivo de preocupación mundial la destrucción de la selva amazónica y del Orinoco, principalmente, que cubren unos 500 millones de héctáreas -25 por ciento del área regional- y que según estudios serios 20/, contribuye (la selva amazónica) con una altísima cuota del oxígeno del mundo, gracias al proceso de fotosíntesis que realizan los millones de árboles de esa región.

La contaminación de las aguas no es menos preocupante, tanto por el aporte de alimentos y otros productos bio-acuáticos que suministran a las actividades y necesidades del hombre, cuanto por el oxígeno que procuran al universo, también, en virtud del proceso de fotosíntesis de la flora que sustentan.

7. De funcionalidad de los servicios

Esta área se refiere a la necesidad de dar a los servicios del estado la más adecuada organización y máxima y ágil funcionalidad, que permita atender con eficacia, tanto las labores de planificación en todas las cotas y estamentos como, también, en el campo de operación donde las acciones que realicen los distintos organismos sean convergentes hacia los objetivos propuestos y se hagan con sentido de integralidad y fieles al principio de la complementariedad.

8. De reorientación del proceso de modernización tecnológica*

Se ha dicho en otra parte de este documento, que la reorientación del proceso de modernización tecnológica debe apuntar a la sustitución del uso de los recursos agotables por recursos renovables, a la conservación del medio ambiente y a mejorar la calidad de vida de los pobres rurales.

Frente a los hechos y situaciones planteados resulta urgente, perentoria e inescapable, la necesidad de poner en vigor todo el instrumental que sea necesario (políticas, programas y proyectos debidamente formulados y financiados), para el logro de los siguientes objetivos 21/:

- Utilización de otras fuentes de energía, especialmente de carácter renovable, que sustituyan al petróleo y sus derivados, particularmente en sus usos agrícolas.

- Superación del desperdicio de energía disponible en los productos y en los recursos naturales renovables.

- Orientación del empleo de los recursos naturales renovables y de los insumos hacia sistemas de producción de máxima eficiencia.

Conviene precisar que una estrategia, como la señalada, requiere un vasto programa de investigación y de transferencia de sus resultados, aspectos del cual pueden ser materias de programas mundiales y regionales. Otros aspectos pueden ser objeto de preocupación de los propios países de la región, con o sin apoyo externo. En todo caso, y como se verá enseguida, más de algún programa de aquéllos que pueden ser realizados por los países requerirán de mecanismos regionales o mundiales de planificación, coordinación de acciones y control de ejecución de las operaciones encargadas a cada país interesado.

8.1 Utilización de otras fuentes de energía

a. Hidráulica, eólica, solar y geotérmica

Hay proyectos nacionales, con o sin apoyo externo, en algunos países de América Latina. Convendría tener un inventario calificado de los proyectos y una visión de conjunto de las posibilidades que presentan estas diversas fuentes de energía para la región, en su aprovechamiento general y, particularmente, en actividades agrícolas.

---

* Nota del autor: Esta es la única área estratégica en que se explicitan objetivos y los lineamientos para conseguirlos.

b. Animal

Podría ser de utilidad regresar al empleo de la energía animal -motor de sangre- en algunas faenas agrícolas en áreas donde el forraje y la manutención de los animales de trabajo puede ser de mas bajo costo que el empleo de la tracción mecánica o que el transporte automotor. Simultáneamente habría que investigar formas para mejorar la eficiencia de las técnicas de tracción y transporte animal.

c. El carbón mineral

Recurso agotable como el petróleo, no se utiliza en la producción de fertilizantes, pesticidas y demás bienes y servicios de empleo agrícola. Aquí cabe un programa de investigación de carácter mundial o a lo menos regional.

d. La microflora y la microfauna del suelo

Constituyen una fuente realmente interesante de nutrición de las plantas cuyo potencial es todavía poco conocido, pero enormemente promisor. La microbiología de suelos o bioquímica de suelos, es la ciencia que estudia la producción de nutrientes para las plantas a partir de los elementos y compuestos del suelo. Aunque el manejo de las reacciones bioquímicas del suelo es un campo que recién se comienza a conocer, los avances logrados señalan ya su importancia, que sólo es comparable con los descubrimientos de Mendel en el campo de la genética*. La

---

* "Los fertilizantes químicos inorgánicos son el sustituto de los nutrientes que el suelo debería producir per se. Dadas las facilidades de las industrias instaladas y, hasta hace poco, fuentes baratas de energía, la ciencia del suelo ha avanzado mucho en los aspectos inorgánicos y en la transformación microbial de los compuestos inorgánicos del suelo. Hoy sonaría muy raro si se dijese que un lote se estaba fertilizando con ácido pirúvico, con carbohidratos, con lípidos, etc. Sin embargo, todos ellos son los llamados a generar la energía del suelo para solubilizar los nutrimentos nativos. Al hablar del fósforo, se presentará un caso concreto investigado en suelos de Costa Rica. Otros experimentos señalan los progresos obtenidos con la aplicación de proteínas al suelo".

"Debe recordarse que el trópico produce una enorme cantidad de biomasa y que en pocas palabras, no sabe manejarse. La reciclación de los elementos nutritivos a partir de la misma, ocurre sin que la ciencia del suelo se haya preocupado mayormente del fenómeno. Fácil es suponer qué pasaría cuando ese tipo de reacción bioquímica, a partir de los desechos vegetales que nada cuestan al agricultor, se conozca igual que otras relaciones con la aplicación de sales inorgánicas. Posiblemente sea una buena respuesta a las necesidades del agricultor latinoamericano".

"La microbiología de Suelos en Relación a la Producción Agrícola". Mario Blasco Lamenca. Especialista en Investigación Agrícola, IICA. Zona Andina, Lima, Perú.

investigación en este campo reviste interés universal, pero serán los países en desarrollo, y particularmente los de América Latina, los que mejor podrían aprovechar de sus resultados. Le cabe, entonces, a los organismos internacionales y regionales, la responsabilidad de tomar la iniciativa en la preparación y puesta en marcha de un programa de investigación sobre bioquímica de suelo, orientado a lograr la sustitución del uso de fertilizantes inorgánicos, por nutrientes elaborados en el propio suelo, merced a la acción de los microorganismos. En esta misma línea caben las fijaciones simbiótica y asimbiótica del nitrógeno, la primera conocida y practicada desde largo tiempo a través del cultivo de algunas plantas de la familia leguminosas, pero no suficientemente generalizada.

e. Productos agrícolas y forestales

Hay productos agrícolas y forestales cuya elaboración industrial da origen a materiales de combustión, como por ejemplo la yuca, que puede producir alcohol para mezclarlo con la gasolina, la melaza que queda como subproducto de la elaboración del azúcar de caña (esto se hace en Brasil desde hace bastante tiempo). También el tratamiento de la madera produce alcohol y otra serie de productos de universal utilización. Hay aquí un campo muy vasto para relevar los avances logrados hasta ahora, detectar los campos más promisorios que podrían dar lugar a proyectos concretos en los países de la región y sugerir las líneas de investigación que habría que reforzar o iniciar y en este último caso, en qué marco institucional.

f. El empleo de agentes biológicos

El uso de agentes biológicos para controlar plagas y enfermedades de las plantas y de los animales útiles al hombre, debe ser preocupación preferente de los países de la región, tanto porque su uso resulta de un costo notablemente más reducido que los pesticidas químicos, cuanto porque al sustituir estos últimos se economiza energía, se evita la contaminación ambiental y se restablece el balance ecológico destruido o alterado por el empleo de productos químicos.

8.2 Formas de superar el desperdicio de energía disponible

a. Mejoramiento del almacenaje, envase y transporte de los productos agropecuarios

Las pérdidas por estos conceptos son enormes en América Latina y el Caribe. Según los productos y los países, estas pérdidas llegan hasta el 50 por ciento de la producción alcanzada en el campo.

b. Elaboración industrial de los productos agropecuarios

La mayoría de los países de la región cuentan con institutos de investigación en el campo de la tecnología alimentaria y en general, todos están empeñados en obtener, a través del proceso industrial, el mejor provecho de los recursos disponibles, particularmente de aquellos productos o materias primas que pueden lograrse en condiciones óptimas en función de las ventajas naturales existentes. Caben aquí líneas de acción para aprovechar en alimentación humana la proteína de las tortas oleaginosas -que ahora se usan como forraje- transformada en proteína texturizada o simplemente agregada a la harina del trigo para pan, masas y fideos;

cabe también, en la fabricación de pan y fideos, la mezcla de harina de trigo -producto este último en que la región es importadora neta creciente- con harinas de productos como yuca, papas y camote; la fabricación de alimentos enriquecidos con materias de origen marino, sales minerales y vitaminas; la preparación de alimentos precocidos y muchas otras actividades de la misma índole. A todo esto se agrega la investigación para mejorar los procesos industriales ya conocidos y en uso en materia de tecnología de alimentos, envases, transporte y conservación de los mismos y también, aquella otra orientada hacia la búsqueda de nuevos procesos industriales para aprovechar mejor productos como el banano, la yuca, la papa y en general, toda la gama de frutas y plantas nativas de la región. El espectro de actividad es amplísimo y cada país actúa en carácter de isla por lo que se hace necesario pensar en la elaboración de un programa regional que,apoyado en los institutos nacionales de investigaciones en tecnología de alimentos, establezca una red que permita coordinar y ahorrar esfuerzos, intercambiar experiencias y sacar provecho regional del trabajo que se realiza.

c. Educación del consumidor para mejorar su nutrición con el ingreso familiar y los elementos disponibles

Este es un campo de acción nacional típico, pero que requiere de gente que en alguna parte o centro de capacitación aprenda el correspondiente expertizaje.

d. La conservación de los recursos naturales renovables

Es también una tarea típicamente nacional basada en una política de conservación del equilibrio ecológico y orientada al mejoramiento de la calidad de la vida. Cabe en consecuencia, la oportunidad de apoyo de las organizaciones internacionales a proyectos nacionales específicos y concretos. Existen en los países de la región procesos muy avanzados de destrucción de recursos naturales renovables. Este es el caso, por ejemplo, de la tala indiscriminada del bosque, la destrucción del suelo por la erosión y el "avance del desierto" sobre vastas áreas. La acción para detener o invertir estos procesos ha dado lugar a programas que no siempre han alcanzado todos los resultados esperados, debido a que su concepción ha tenido fallas o a falta de continuidad. La idea es de recoger, de la experiencia, directrices para mejorar y ampliar el ámbito de acción y la eficacia de estos programas.

8.3 Orientación del empleo de los recursos naturales renovables y de los insumos hacia sistemas de producción de máxima eficiencia

a. El inventario evaluado de animales y plantas nativos de la región, que pueden ser de utilidad para la economía humana

Es una tarea inmensa apenas iniciada en algunos países, en general de manera no sistemática, y todavía muy lejos de estar aprovechada en aquello conocido como realmente positivo. Se trata de una labor que debiera acelerarse en cada país, pero hasta donde fuera posible, ordenada en el marco de la cooperción regional.

b. Mejoramiento de la calidad de los productos agrícolas

Las investigaciones en este campo deben ser reorientadas a productos autóctonos de consumo popular para cuya producción cuentan los países de América Latina

y el Caribe, con ventajas comparativas. Esto ha comenzado a ser realidad con productos como el maíz, la yuca y la papa, pero debe ser ampliada a otros como el plátano, las frutas y tubérculos tropicales, la flora medicinal y algunas especies animales.

c. Búsqueda y empleo de líneas de producción más eficientes en capacidad o vocación para transformar los insumos más baratos disponibles y para aprovechar las ventajas del medio ecológico

A guisa de ejemplo, se pueden citar las formas de producción bovina de carne y de leche basadas en los pastos y con prescindencia de los forrajes concentrados; también, y donde proceda,el cultivo de plantas (especies y variedades) de máxima producción de materia seca alimenticia por unidad de superficie como es el caso de las papas, la yuca, el banano y muchas otras plantas alimenticias y forrajeras de uso en los países de la región.

d. Búsqueda y empleo de especies y variedades de plantas de altos rendimientos unitarios con menor exigencia de nutrientes que que sus congéneres en actual empleo

Los resultados de las investigaciones en marcha en esta línea, señalan excelentes perspectivas.

e. Búsqueda y utilización de especies y variedades resistentes a las enfermedades y plagas y, en su caso, a la sequía, al exceso de humedad, a las heladas y a los demás accidentes climáticos

Gracias a la investigación, los avances logrados en estas líneas son muy positivos. Sin embargo, el esfuerzo ha recaído principalmente sobre especies y variedades exóticas a la región. En este sentido mucho se ha hablado de adaptar el trigo a los ecosistemas tropicales, sin embargo, se ha hecho poco en relación con las especies nativas, especialmente para mejorar su resistencia y ampliar su ámbito de cultivo o crianza.

f. El aprovechamiento de zonas áridas

Que cubren unos 400 millones de hectáreas o sea más del 20 por ciento de la superficie territorial de América Latina y que están prácticamente vacías, es otra tarea que si bien es cierto que debe ser de responsabilidad de los países, puede también dar origen a un programa regional que oriente y apoye el quehacer nacional. La idea fundamental en esta línea de investigación, es el aprovechamiento de las potencialidades productivas en el ecosistema natural sin alterar el balance ecológico. La explotación esquilmante de los recursos que suelen haber en esas zonas hasta convertirlas en verdaderos desiertos, ha sido de general ocurrencia en la región. Hay en esta tarea una inmensidad de líneas que explorar e investigar, vinculadas a cada uno y a todos los elementos que conforman el medio de una zona árida, como son entre otros, el suelo (perfil y propiedades químicas y bioquímicas), la flora y la fauna superficial, actual y adaptable a los regímenes de temperatura, de insolación, de luminosidad, de los vientos, de la nubosidad, de la humedad (lluvias, neblinas, humedad relativa), de las corrientes de agua y su calidad (superficiales y subterráneas), para no citar sino las de más inmediata salida.

Las pocas experiencias realizadas en algunos países de la región, muestran cómo la sola clausura de áreas determinadas y su manejo posterior, permiten el restablecimiento de la flora natural e incrementos considerables de la producción pecuaria. Muestran también la posibilidad de la reforestación con especies arbustivas y arbóreas, maderables y forrajeras donde puede prosperar la ganadería; o el aprovechamiento de la humedad atmosférica -condensación de neblinas- para la forestación, el empleo de agua subterránea para cultivos anuales y de frutales, etc. En esta misma línea de actividad cabe la organización de un programa regional de estimulación artificial de la lluvia en zonas áridas.

g. El aprovechamiento racional de los ecosistemas de trópico húmedo

Las contadas experiencias en este frente dan base para avalar la urgencia de formular y poner en marcha un programa regional de investigación orientada a la búsqueda de sistemas de utilización óptima de las áreas tropicales húmedas,sin menoscabo de su integridad y de su potencialidad productiva. Estas investigaciones cubrirían desde los problemas de manejo del suelo y del agua, donde haya sido y sea necesario y conveniente eliminar el bosque hasta el ordenamiento productivo de las condiciones naturales. De particular importancia será la investigación que se realice para mejor aprovechar las tierras que han sido deforestadas,para hacer agricultura y que se encuentran degradadas y en franco camino a su total destrucción. El aprovechamiento del bosque tropical húmedo es, asimismo, una tarea de suma importancia para la región,tanto por la superficie que cubre, aproximadamente unos 500 millones de hectáreas que representa el 25 por ciento del área regional, cuanto porque la región es importador neto de productos forestales, con un saldo en contra de unos 600 millones de dólares anuales. La tarea de investigar el aprovechamiento del bosque, sin deterioro del ecosistema y en un marco de colaboración de todos los países, requiere necesariamente el apoyo de organismos regionales y mundiales, tanto en un programa regional,cuanto en los proyectos nacionales.

h. El medio acuático y sus recursos alimentarios

Tanto de orden animal como vegetal, es otro mundo donde queda todavía mucho por investigar, para conocer el potencial disponible y sus formas de aprovecharlo sin peligro de agotamiento. Asimismo y simultáneamente, la investigación debe preocuparse de buscar las formas para desarrollar la acuacultura, es decir, la cría y producción de mariscos, peces y algas,mediante sistemas manejados por el hombre. De especial importancia es la fauna dulce-acuícola, tanto desde el punto de vista del recurso natural, como de cultivo artificial de peces en ríos y lagos, en piscinas construídas al efecto o en combinación con el cultivo del arroz en sistema de inundación. El apoyo de organismos regionales y mundiales a los países para el desarrollo de los recursos pesqueros, tanto de mar como de aguas interiores, podría ser parte de un programa regional cuyo objetivo sería el establecimiento de una red en que participarían los países interesados para intercambiar experiencias y conocimientos y orientar las acciones de los trabajos nacionales.

i. El empleo de sistemas de producción

Cuya idea central reside en la utilización de todos los recursos naturales renovables existentes o incorporables en una unidad ecológica dada, sea una finca

o una región, con sentido de maximizar su eficiencia en virtud de la complementariedad entre los componentes del ecosistema. La eficiencia que se busca con estos sistemas de producción, está referida a la cantidad y calidad de los productos, a la productividad de los factores, al reciclaje de los recursos y a la conservación o mejoramiento de su potencialidad productiva y a la calidad de la vida. La noción de sistemas de producción, como los que aquí se plantean, debe constituir el marco del conjunto de las investigaciones agropecuarias, garantizando así su consistencia interna y con las condiciones del medio físico y social y una adecuada vinculación con la asistencia técnica y la capacitación. Esto es particularmente importante en el caso de la agricultura moderna, en que se integran el policultivo en rotación con la ganadería y sobre todo en el caso del agricultor de subsistencia y del pequeño agricultor (de ambos tipos hay varias decenas de millones en América Latina, que viven en situación de extrema pobreza y desnutridos), con dificultades hasta ahora insuperables para conocer, aceptar y adoptar innovaciones técnicas que aumenten su producción. Estos sistemas permiten aumentar la producción en cantidad y calidad sólo en virtud de un mejor uso de los recursos disponibles, pero sin la exigencia de cambios demasiado radicales en los modos de producción vernáculo, ni de gastos demasiado gravosos en insumos nuevos, difíciles de adquirir o de manipular. Esta concepción de sistemas de producción se orienta también a superar los inconvenientes que genera la monoproducción, aún en el caso de máxima especialización en virtud de ventajas naturales, o para sustituir el monocultivo por formas de producción basadas en la complementariedad entre rubros de producción agrícola, pecuaria, forestal y pesquera.

UNA REFERENCIA A LAS POLITICAS INTERNACIONALES PARA EL DESARROLLO RURAL 22/

Para cerrar este documento se ha estimado conveniente hacer, por lo menos, una muy breve referencia a las políticas internacionales vinculadas al desarrollo rural. Entre ellas, de acuerdo a la Conferencia Mundial de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se pueden mencionar las siguientes:

Comercio Internacional: que abarca temas como el de "los ingresos de exportación de productos rurales y beneficio suficiente y regular para los productores; acceso a los mercados mundiales para los productos rurales primarios y elaborados y enfrentar la competencia de los sucedáneos sintéticos; mejoramiento de la competitividad de los productos rurales en los mercados de exportación y medidas para evitar la competencia desleal o excesiva de los productos rurales importados, sustituible por producción nacional, barreras arancelarias y no arancelarias; extensión en los países desarrollados del sistema generalizado de preferencias que, en general, excluye a los productos agrícolas elaborados, particularmente los de países en desarrollo; mayor participación de los países en desarrollo en la infraestructura comercial internacional y en su funcionamiento; precios más estables y remuneradores; necesidad de mejoramiento de los términos del intercambio; etc.".

Cooperación económica y técnica entre los países en desarrollo: "La promoción de la autosuficiencia nacional para casi todos los países en desarrollo, tanto en lo referente a la creación de relaciones interdependientes entre economías similares, como el mejoramiento de relaciones económicas de intercambio con

las economías industriales". En resumen, las principales áreas de posible cooperación son, entre otras, las siguientes: en la producción y comercialización de productos primarios; promoción de la especialización entre los países productores en las actividades de elaboración agrícola y manufacturación; mejor articulación de las instituciones de investigación, enseñanza e intercambio de información; intercambio de experiencias y apoyo en la planificación, financiamiento e instrumentación operativa de proyectos de desarrollo rural.

Inversiones privadas externas: No hay duda que entre las causas del atraso rural de la región cuenta la exigua inversión que a este campo dedican la mayoría de nuestros países. De ahí la necesidad de incrementar las inversiones, tanto de fuentes nacionales como externas. Con respecto a estas últimas, "las políticas nacionales deben abarcar entre otras cosas: a) el desarrollo de las técnicas nacionales para la evaluación de las inversiones extranjeras; b) la regulación de directrices para regular la conducta comercial de las empresas transnacionales y otros inversionistas extranjeros; y c) la mejora de las técnicas y la capacidad de negociación".

Asistencia oficial al desarrollo y préstamos comerciales: No se discute la necesidad de una afluencia cada vez mayor de capitales en condiciones de favor, de los países desarrollados a los países en desarrollo, particularmente aquéllos que tienen poco acceso a los principales mercados privados de capital. Una parte importante de las corrientes netas estimadas de capital a los países en desarrollo de bajos ingresos, deberán entrar por conducto de la asistencia oficial al desarrollo. Entre las cuestiones consideradas en esta área figuran las siguientes: políticas para la asignación de la ayuda extranjera a los países; definición de criterios crediticios para la financiación de proyectos de desarrollo rural; la posible función de la asistencia al desarrollo para sufragar los costos directos e indirectos de la aplicación de los programas de reforma agraria; la función de la ayuda alimentaria en el desarrollo rural; y la función de la asistencia al desarrollo en la transferencia de tecnología.

El papel del sistema de las Naciones Unidas y otros organos interesados: "Un ataque concertado contra el problema del subdesarrollo rural requiere una acción global". Para este efecto se hace necesario reforzar los programas pertinentes de los miembros del Sistema de las Naciones Unidas y, en nuestro caso, también, las del sistema de organizaciones regionales de América Latina. Las áreas de acción podrían ser, entre otras, la elección y la preparación de programas de asistencia técnica y financiera; los dispositivos para coordinar interiormente las actividades de los miembros del Sittema de las Naciones Unidas y los del sistema regional latinoamericano y, también, los de ambos sistemas entre sí; la asistencia a los gobiernos para preparar indicadores sociales y económicos conducentes a supervisar y evaluar los progresos del desarrollo rural, la función de ambos sistemas -el mundial y el regional- en la movilización de asistencia financiera para el desarrollo rural; y la cooperación de ambos sistemas con organizaciones no gubernamentales y centros de enseñanza.

CUADRO No. 1 Población Rural, Población Agrícola Activa y Superficie Cultivada en 1965 y 1975 en los Países en Desarrollo.

Región	Población Rural (millones)		Población Agrícola Activa (millones)		Superficie cultivada (millones ha.)	
	1965	1975	1965	1975	1965	1975
Economías de Mercado de países en desarrollo	1124,5	1361,3	388,0	436,8	618,6	670,4
Africa	208,4	253,9	80,3	91,4	170,4	183,5
Lejano Oriente	693,2	854,1	238,0	270,0	250,1	263,4
América Latina	117,2	128,3	35,0	38,0	120,4	140,7
Cercano Oriente	102,6	121,4	32,5	35,9	76,5	81,7
Economías de Planificación Centralizada de Asia	609,9	694,0	260,1	272,4	131,5	140,6
Total de Países en Desarrollo	1734,4	2055,3	648,1	709,2	750,1	811,0

1. Las cifras sobre población rural están tomadas de Naciones Unidas, Tendencias y Perspectivas de la Población Urbana y Rural, 1950-2001, conforme resultaban en 1973-1974, ESA/P/WP.54.

2. Las cifras sobre población agrícola activa provienen de Fuerza de Trabajo, 1950-2000, OIT, Ginebra, 1977. Las estimaciones para 1975 han sido obtenidas por la FAO.

3. Fuente para las cifras sobre superficie cultivada: FAO.

Nota: El total de las regiones no es igual al total indicado para los países en desarrollo de economía de mercado.

CUADRO No. 2 Porcentaje Anual Per Capita de Crecimiento de la Producción Agrícola, alimentaria y Cerealera 24/ durante 1961-65 a 1970-76, en los países en desarrollo

Región	Producción Agrícola		Producción Alimentaria		Producción Cerealera	
	1961-65 a 1970	1970-76	1961-65 a 1970	1970-76	1961-65	1970-76
Economías de Mercado de países en desarrollo	0,5	0,0	0,7	0,2	1,1	0,3
Africa	0,2	-1,5	0,1	-1,4	0,4	-0,8
Lejano Oriente	0,8	0,1	0,9	0,2	1,6	0,0
América Latina	0,2	0,1	0,8	0,5	0,7	1,0
Cercano Oriente	0,4	1,1	0,3	1,4	-0,6	2,1
Economías de Planificación Centralizada de Asia	1,0	0,7	0,9	0,6	1,1	0,7
Total de Países en Desarrollo	0,7	0,2	0,7	0,3	1,1	0,4
Países MGA	0,6	-0,5	0,7	-0,4	1,4	-0,4
Países no MGA	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	1,3

Fuente: FAO, Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial, págs. 4,8 y 10, 1977.

CUADRO No. 3 Población Gravemente Pobre, Indigente, Desempleada y Malnutrida en Todas las Economías de Países en Desarrollo (todas las cifras en millones) 25/

Organización y Año de Referencia	Gravemente Pobres		Indigentes entre los gravemente pobres		Desempleados g		Sub-empleados h		Desnutridos	
	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural	Total	Rural
Banco Mundial 1969	335 b	695 b	560 a	480 a	-	-	-	-	-	-
OIT, 1972 c	1210	NA	706	NA	-	-	-	-	-	-
OIT, 1975 d (Estimaciones preliminares)	-	-	-	-	33	19	250	209	-	-
FAO, (1972-74 e, estimaciones revisadas	-	-	-	-	-	-	-	-	455	-
Banco Mundial 1974 f	-	-	-	580	-	-	-	-	-	-
Banco Mundial 1975 i	-	-	770	-	-	-	-	-	-	-

a) Poblaciones con ingresos inferiores a 50 dólares EUA. por persona.
b) Población con ingresos inferiores a 75 dólares EUA por persona. Véase Banco Mundial, The Assault on World Poverty, Anexo I, pág. 9.
c) OIT, Empleo, Crecimiento y Necesidades Esenciales, pág. 23.
d) Ibid., pág. 19. Las cifras para el campo se han obtenido deduciendo del total las relativas a las zonas urbanas.
e) FAO. Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial, pág. 56. "Personas que Sufren de un Grado Grave de Malnutrición Proteinoenergética".
f) Banco Mundial. The Assault of World Poverty, pág. 89.
g) Definidos como "personas sin empleo y en busca de trabajo".
h) Definidos como "personas empleadas durante un tiempo inferior al normal y que buscan o aceptarían más trabajo" y "personas en posesión de un empleo que les rinde ingresos inadecuados".
i) Banco Mundial. World Development Report, 1978.

CUADRO No. 4 Proporción correspondiente a la agricultura en la inversión pública total de países relacionados de América Latina. Año 1975.

Países	Por ciento del total invertido	Población rural en por ciento del total	Producción Interno Bruto. En por ciento aportado por Agricultura
Bolivia	10,1	58	14,9
Brasil	3,5	44	1,1
Ecuador	17,3	54	24,9
Haití	18,8	77	43,8
Perú	7,6	46	15,2
Venezuela	7,0	26	6,5

Fuente: FAO - CEPAL - BANCO MUNDIAL.

REFERENCIAS

Puntuales

1. Citado por FAO -CIRADR/INF.3. Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo, desde mediados de los años sesenta. Roma 1979. Pág. 21.

2. FAO. Doc. CIRADR/INF.3. Págs. 1 y 6.

3. The World Conference on Agrarian Reform and Rural Development. An FAO Fact Sheet Pág. 5 citando como fuente a ILO Employment growth and Basic Needs.

4. Naciones Unidas: Revista de Planificación del Desarrollo, N°. 5 N. Y. 1972.

   Naciones Unidas: Cuadernos de la Cepal: Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación? Santiago de Chile, 1979.

6. FAO-CIRADR/INF 3. Pág. 46.

7. CEPAL: El desarrollo económico y social y las relaciones económicas externas de América Latina 1979. Vol. I. Pág. 77 y siguientes.

8. Ibid- pág. 81 y 82.

9. Ibid- pág. 162.

10. Jesús González, Francisco León y Hugo Trivelli: Proposición de actividades en el campo del desarrollo agrícola para el programa regional del PNUD 1977-1981. Documento mimeografiado 75-12-2600-50-CEPAL-ILPES Santiago de Chile. Dic. 1975.

11. Ibid., pags. 11 y 12.

12. FAO CIRADR/INF.3 pág. ii.

13. Fondo International de Desarrollo Agrícola FIFA: Pobreza Rural y Derrollo. Una propuesta de Estrategia para Honduras. Informe preparado por la Misión Especial de Programación para Honduras. Borrador preliminar en Consulta, Roma, Julio de 1979.

14. FAO. Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Examen de las políticas nacionales e internacionales. Documento WCARRD/3. Roma. Marzo de 1979, pág. iii.

15. FAO: CMRADR/INF.3.

16. FIDA: Documento citado en 13.

17. Ibid.

18. Ibid.

19. Ibid.

20. Harold Sioli, del Instituto de Limnología MAX PLANCK, citado por Norman Lewis de The Observer of London, publicado por el periódico Excelsior de Ciudad de México D. F., bajo el título. "El desastre ecológico del Amazonas", II de 7 partes, 24 de julio de 1979.

21. Jesús González, Francisco León y Hugo Trivelli: Documento citado en 10.

22. FAO. WCARRD/3. Marzo 1979 pág. 21 y siguientes.

23. FAO. DOC. CMRADR/INF.3, pág.11;

24. Ibid, pág. 12.

25. Ibid, pág. 13.

GENERALES:

1. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas IICA. Desarrollo Rural en las Américas-Vol. X-No. 2. Mayo-Agosto, 1978.

2. José Harul. Desarrollo Rural en América Latina: Trabajo presentado en le Seminario Especial sobre Desarrollo Rural Integral IICA-OEA. San José, Costa Rica, 5-10 nov. 1975.

3. Frances Moore Lappé y Joseph Collins: "Los ocho mitos del hambre". Revista CERES de FAO reproducido por Revista "Desde el Surco" N°. 16 Cuarto Trimestre de 1977, Quito, Ecuador.

4. Instituto Colombiano Agropecuario: (ICA) - H. G. ZANDSTRA, K. G. SWANBERG, C. A. ZULBERTI. "Venciendo las limitaciones a la producción del pequeño agricultor" Bogotá, Colombia, diciembre de 1975.

5. Naciones Unidas: Foro del Desarrollo, Vol. VI-No. 6-7 y 8 del año 1978.

6. CEPAL-FAO: Reunión Técnica CEPAL-FAO sobre desarrollo social rural en América Latina. Doc. CEPAL/FAO/78/2-Corr. 1. Montevideo Uruguay 9-10, agosto 1978.

7. E. F. SCHUMACHER: Lo pequeño es hermoso. H. Blume-Ediciones. Primera edición española, Rosario 17, Madrid 5, España.

8. FAO. El Desarrollo de los Pequeños Agricultores - COAG/77/7.

9. FAO: Pueblo, Pan y Tierra. (CMRADR) Noticiarios No. 1-2-3-4 de octubre de 1978 a febrero de 1979-Roma.

10. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Sus boletines del año 1978.

11. PROCCARA: Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica. Instituto Nacional Agrario INA-Tegucigalpa-Honduras, 1975.

12. Jean Gastón Bardet: Diagnóstico Preliminar del proyecto DURINE para las tres subregiones elegidas en los Estados del Noreste de México-Monterrey, N. L., 2 de abril de 1979. (El autor es Presidente de Honor de la Defensa y del Renacimiento del "Bocage", Museo de Historia Natural, París). (mimeografiado)

13. Revista de Investigación y Ciencia. Número de noviembre de 1977. Barcelona, España.

LATIN AMERICA FOOD AND RURAL DEVELOPMENT

Paper presented by Dr. Montague Yudelman (The World Bank), in the Seminar "Policies and Strategies for Rural Development in Latin America and the Caribbean, in the Decade of the 80's." IICA Headquarters, 10-11 September, 1979.

INTRODUCTION

With your permission I propose to deal with selected aspects of rural development in Latin America; I will do this by beginning with a description of three important changes that are taking place in Latin America that have a substantial bearing on rural development. These are: (i) the increasing dependency of Latin America for grain imports from outside this region; (ii) the very high rate of urbanization that is affecting the way millions of Latin Americans earn a living; and (iii) the increase in rural poverty on this region. After this, I would like to discuss a strategy of rural development that could increase food supplies while improving conditions in the rural areas. This, in turn, leads into a discussion of the World Bank's experience in implementing elements of such a strategy.

LATIN AMERICA AND THE WORLD GRAIN TRADE

Grain is the staple food of most of the world's population and the changing markets of the world grain trade provides an indicator of regional trends in production to meet demand. Insofar as Latin America is concerned, a notable characteristic of the region in relation to the world' grain situation, is its increasing reliance on the world market for its domestic needs. Excluding Argentina, Latin America's ratio of cereal self-sufficiency declined from 86% to 80% between 1951-78. In other words, Latin America had to rely on the outside world for 20% (one fifth) of its grain in 1978 compared with 14% (one-seventh) in 1961. With Argentina included, Latin America, Latin America as a whole changed from being a modest net exporter of one million tons in 1961 to a net importer of around 2.5 million tons in 1978, and all the indications are that net imports will continue to rise substantially, over the next decade.

What has happened in Latin America mirrors changes in this world at large and these include the decline of all but one region in the world as a global supplier of grain. Prior to World War II there was relatively little international trade in grain; most of the world was self-sufficient, including Asia, and the trading that did take place was largely between the United Kingdom and Canada, Australia and Argentina. Since then - and more especially in the last 20 years - there has been a substantial growth in the international grain trade. For example, in 1956, only 5% of global production of grain was traded; by 1975 however, close to 11% of a much larger output was traded. This expansion in trade was from 33 million tons in 1956 to 193 million tons in 1979 - an 8% average growth rate per year.

The main source of grain exports now is North America. Indeed North America is so dominant in the grain trade that if can rightly be called the breadbasket of the world. While the US and Canada produced about 20% of all the grain grown in the world they provide two tons out of every three tons that are traded. The US domination of world trade has arisen primarily because of high productivity and the ability to provide export surpluses in response to market opportunities throughout the world. As a result US grain exports rose by more than 10% a year between 1955 and 1975; the other exporters, especially Argentina and to a lesser

extent Mexico and Brazil have not been able to exploit the growing market to the same extent; Argentina's exports grew at a much lower rate - around 3% a year so that Argentina's share of the world market has declined substantially. Mexico has become a net importer. (During this period, though, Brazil became a major exporter of soya beans but is a grain importer this year.)

While export growth has become increasingly concentrated in North America, the world market for grain has widened and a growing number of countries have become importers. In a global context the importing regions can be divided into five categories. These include the developed countries (Western Europe and Japan) the world's poorest regions (South Asia and part of Africa), the middle income countries (many in Latin America), OPEC and the centrally planned economies. The most rapid growth in imports is now in the middle income countries; there has also been rapid growth in imports in the richer Socialistic countries, especially the USSR and to a lesser extent China; finally, of course there has been rapid growth of imports in the OPEC countries including Venezuela, currently the Latin American country most reliant on imports for its food supply - with almost half its food supply now being imported.

It is interesting to note that the major increases in imports are coming from the higher income countries such as many in Latin America, not as many seem to think, the poorest countries. One important reason for the increased demand for grain is the shift in diets - a shift towards wheat products and grain-fed meat. The use of grain intended for feeding animals has been accelerating since the mid-1950s. At present around one-third of all the grain produced in the world is used to feed animals with half of that being so used in the US and the USSR. But at the same time there is a growing grain-fed, meat industry in Brazil, Mexico and Venezuela. Indeed, over 90% of all the grain fed to livestock in the developing world takes place in Latin America. The "better-off" consumer in rich and poor communities inside (and outside) Latin America are consuming increasing amounts of meat as their incomes rise. And much of the grain to feed their animals is imported.

An important reason for the growing gap between demand and domestic supply of meat and grain in Latin America is the comparatively low productivity of grain production. For example, grain yields in the US are around 4 tons per hectare - this is twice the average level in Latin America. Output per man in the US is much larger than anywhere else in the world - roughly 90 tons per worker compared with 10 in the USSR and less than 3 in Mexico (which is higher than the less known 1 ton per Indian or Chinese agricultural worker). The differences in yields can be explained, in part, by the differences in fertilizer usage - a US farmer puts four times as much fertilizer on his fields as does his Mexican nieghbor and eight times as much as South American farmers in general. Higher output per man can be explained in part by the higher investment in labor-saving equipment in the US. Broadly speaking, the level of investment in US agriculture - with its 6 million or so people is greater than that in the whole of Latin America with its 120 million people in the rural areas.

Clearly any policy concerned with rural development will have to deal with increasing food production, this in turn will require a major effort to raise levels of investment in agriculture, so as to permit a greater degree of self-sufficiency than at present.

URBANIZATION

I think that we all agree that any analysis of change in Latin America must take account of the very high rate of urban growth that is occurring in the region and its impact on the rural sector For example, urbanization is an important factor in influencing this changing pattern of consumption which I have mentioned; the growth in wheat consumption correlates almost exactly with the annual growth in the urban population as a whole. Excluding Argentina, Latin America imported approximately 60% of the wheat consumed (10 million tons out of 16.5 million tons) and most of this was eaten in urban areas. The same trend is apparent in meat consumption. Since 1960 almost all incremental meat consumption has taken place in the cities of Latin America. The growth of these cities accentuates the importance of producing a surplus in the rural areas; at the same time the patterns of consumption also indicate a "consumption gap" between urban and rural areas. Clearly the rural sectors will have to be more productive to produce the surplus for the growing cities.

Urbanization in Latin America is part of a worldwide phenomenon. Between 1920 and 1970 the proportion of the world population living in towns and cities increased from 19% to 37%, and by the year 2000 over half the world's population is likely to be living in urban areas. This shift in the balance between rural and urban sectors is closely linked to industrialization and changing patterns of employment, and to rapid changes in cultural, social and political conditions, In this respect the features of contemporary urbanization in developing countries differ markedly from those of historical experience. Whereas urbanization in the industrialized countries took many decades, permitting a gradual emergence of economic, social and political institutions to deal with the problems of transformation, the process in much of the world, especially in Latin America, is occurring far more rapidly, against a background of higher population growth, lower incomes, and fewer opportunities for international migration (except possibly in Mexico). The transformation involves enormous numbers of people: between 1950 and 1975, the urban areas of all developing countries absorbed some 400 million people; between 1975 and 2000 the increase will be close to one billion or one thousand million people. The rate of urban population growth in the developing countries is likely to decline after 1975, but it is expected to remain three to four times as high as the urban growth rates of the industrialized countries in this period (3.5% p.a. compared with 0.8% p.a.).

The number of very large cities in the developing world is expanding rapidly: in 1950, only one city (greater Buenos Aires) had a population over 5 million, while five cities in the industrialized countries had reached or exceeded that size. The net additions to city populations in Latin America have been striking; for example, in each year of the mid-1970s, Mexico City and São Paulo each grew by over half a million people. By the year 2000, the developing world is expected to have about 40 cities at or above 5 million people and most of them, 16 in all will be in Latin America, compared with only 12 in all the industrialized countries. Eightee cities in developing countries are expected to have more than 10 million inhabitants, and one at least- Mexico City - may well have triple this number.

The characteristics of the urbanization process vary across countries, but some broad regional grouping can be distinguished to illustrate the major differences in global patterns. One group of countries comprises the highly urbanized Middle Income countries of Latin America, where more than half the population already lived in urban areas in 1975, and three-quarters are expected to do so by the year 2000. Although, as I have said, the rate of rural-urban migration

is likely to slow down considerably as this high degree of urbanization is reached cities will continue to grow rapidly, particularly if conditions are not improved in the rural areas. The pattern of urbanization in these countries is characterized by a heavy concentration of economic activities and wealth in a few very large urban centers, providing a stark contrast to the economic stagnation and much lower average incomes in many of the peripheral regions, especially in the rural areas. All our data indicate that while there is poverty in the cities, average urban incomes will tend to be substantially higher than average in the rural areas.

Rural-urban migration appears to be an important determinant of the place and pattern of urbanization in developing countries. While the flow of migrants is often blamed for causing rural stagnation and excessive urban growth, as well as urban unemployment and poverty, it should be recognized that many factors are involved. First, natural population growth is a source of urban population increase in much of Latin America. Second, the view that cities are burdened with a flood of uneducated, unskilled and unmotivated migrants may not be wholly correct, Some studies show that migrants from rural areas are better educated and motivated disproportionately so among the poor or unemployed. Thus there is some evidence that migrants move mainly in response to better employment and educational opportunities, rather than in reaction to the proverbial bright lights of the cities or other amenities of urban life. In this instance the gains to the cities can be seen as losses to the rural areas as a whole. However, the movements of labour and the determinants of urbanization and spatial concentration are governed by the forces that determine the location of employment opportunities: the nature and pattern of industrialization, the pace of agricultural development and the growth of transportation and communication networks. In other words, the lack of agricultural and non-farm development in the rural areas is mirrored by migration. In this respect, rapid urbanization and its concomitant costs to society will be slowed by a more vigorous policy for decentralization of opportunities; one that improves the quality of live and - above all - creates additional income and employment. Any policy for rural development must focus on employment creation and income generation as part of a policy to control the urban explosion over the next few decades.

GROWTH AND INCOME DISTRIBUTION

Thus far I have focused on Latin America's growing reliance on imported grains and the massive movements of people from rural to a few large urban areas. Both of these phenomena point to the need to raise productivity and incomes in the rural areas. There is an additional phenomenon that needs to be explored: the extent to which poverty prevails in the rural areas of Latin America and the inter-relationship between the economic characteristics of the poor and the strategy for rural development.

Recent World Bank analysis indicates that approximately 100 million people in Latin America are living below an absolute poverty line. The characteristics of this group are well known: malnutrition, illiteracy, absence of health or sanitary facilities, lack of adequate housing. Perhaps less widely known is the fact that well over half of these people consist of families with large numbers of children and that the great majority - nearly 60% - live in rural areas which contain only 40% of the total population. Put differently over half all rural Latin Americans live in "absolute poverty compared with one quarter of the inhabitants in urban areas.

Scattered evidence tends to show that the mixture of sources of earnings for the rural poor varies considerably among the countries on the continent. In Peru, 80% of the rural poor are subsistence farmers of distinct ethnic backgrounds. Subsistence farmers are mostly Indian, Quechua or Aymara speaking, and in 1961 about 70% were illiterate. Their principal source of livelihood was on the average about 0.9 hectares of Sierra cropland, three heads of cattle and some other livestock. Most earned some cash income by seasonal labor on larger farms or occasional sales of livestock products. In Colombia, approximately half the rural households in poverty are small producers, the rest landless labor. Nevertheless, even small producers perceived at least two-thirds of their earnings as wage labor in larger farms.

In contrast to Peru, where most rural poor are subsistence farmers, the evidence in Northeastern Brazil shows that most of the poor are landless labor. According to the survey undertaken jointly by the Brazilian government and the World Bank, only 1.7 million of the 6 million rural labor force (heads of households plus working family members of landowners) own land. Of this 6 million, about three million have no access to land, and subsist on temporary employment or eke out a living on lands so poor or remote that they were not captured by any of the censuses or cadastral surveys. These three million families constitute the hard core of poverty in the Northeast. Most landowners (even if they own only two or three hectares of modest land), sharecroppers, renters and permanent workers, realize real incomes at or above the absolute poverty line, but the remaining persons presumably do not, and this situation is traceable, in good measure, to their lack of access to land.

The above evidence shows that rural poverty cannot be characterized by a single, simple occupational classification. Small farmers are not necessarily at the core of rural poverty in all countries, as is frequently believed. For many countries, landless or near landless labor is at least equally represented in the poverty group, and wage earnings represent an important component of income even in the case of subsistence farmers. Indeed, a recent study indicates that the share of rural households that are landless or near landless in many countries in Latin America is higher than that in India and, in some countries, is as high as in Bangladesh - around 75% of the total; these data reinforce the significance of creating off-farm employment.

Finally, it is important to know whether poverty is increasing or decreasing in Latin America. No one knows for sure; but fragmentary evidence is not very encouraging. Information on income distribution in certain South American countries shows that the poorest 20% of the population have received a decling share of the national income over the past decade or so; at the same time, the richest 10% has been receiving an increasing share of the national income. An exception is in Colombia where the poorest 20% have been receiving an increasing share while the richest 10% have been receiving a diminishing share.

Mexico's experience in the last 25 years is a relatively well documented illustration of what appears to be a worsening situation for the rural poor. A variety of factors have acted as a drag on potential growth in rainfed areas -- regions which contained the majority of Mexico's poor and small farmers but which also provided must of the food consumed by the urban poor. By 1960 the largest 0.5% of all farms produced 33% of total agricultural output and accounted for almost 50% of all incremental production since 1950; this concentration has increased since then. Today, the modern large farms (7.1% of the total) generate 3 to 5 times more income per hectare and 8 to 20 times more per capita than traditional and subsistence farms. As a result, in 1975 76% of all agricultural families (2.4 million) lived below the poverty level. Most of these families have to rely on off-farm earnings to make ends meet; 850,000 rural families own no land whatsoever, a number that reflects a substantial increase over past years.

Evidence indicates that relative income inequality has, at best, remained constant over these long periods of sustained economic growth. Although the fraction of people in poverty has declined, the force of population growth has resulted in a constant absolute number of people in poverty and earn some increase in the number of malnourished. It is estimated that, in Latin America, some 100 million people will remain in absolute poverty by the year 2000 unless special efforts are undertaken. These efforts, of course, should be incorporated in any strategy for rural development.

RURAL DEVELOPMENT

The preceeding somewhat sketchy analysis touches on some of the characteristics of Latin America that come to mind when thinking about any policy on rural development. In brief, we see Latin America as a rapidly urbanizing continent which is becoming less and less self-sufficient in foodstuffs, with large numbers of rural unemployed and which has made few significant inroads on the problem of rural poverty and malnutrition. Clearly, raising productivity in rural areas so as to increase both rural incomes and the supply of food must be a top priority. It would help reduce urban poverty through the generation of more abundant food supplies and also by mitigating the forces that 'push' labor out of the rural areas and into the overcrowded urban centers. Ideally, then, a strategy fur rural development would center around fulfilling the twin objectives of increasing food production and raising incomes of the rural poor including those with and without access to land.

The incomes of many low income producrs are highly dependent on their access to land and their security of tenure. It is well known, too, that land distribution in Latin America is skewed and that the redistribution of land can well reduce poverty. All the evidence indicates

that there is considerable scope for redistributing income and eventually increasing output where idle or underutilized land is redistributed to smallholders who are provided with the means for productive use of the land. However, as we look ahead to the future, it is important to appreciate that there are limits to the extent to which land redistribution can solve the problem of poverty. For example, a careful study of Northeastern Brazil, where half of that country's lowest income group live, shows even an extremely radical land reform can only have a limited impact on alleviating overall rural poverty. If productive assets were reallocated so that all land-owning families would have an average per capita income of around $150 there would be a 20% decrease in the number of households living below the povery line. Thus, despite a program of redistribution that would create close to 800,000 new farms, 4 million members of the rural labor force of 6 million would remain in absolute poverty.

The point to be emphasized is that land redistribution can improve the lot of millions but that the scale of problems faced by the millions of landless or near landless precludes making agrarian reform alone the solution to rural poverty, or possibly even the major solution. Employment and poverty problems in the rural sector cannot be resolved on the land alone -- other productive opportunities are needed to absorb migrants arriving in central and regional urban areas as well as in the rural areas themselves. Much of the additional effort required will involve creating full and part-time off-farm rural employment. To this end, creating industrial growth poles, fostering agrovilles and market towns and systems such as the vertically integrated kombinats of Yugoslavia must be accelerated. Regional planning must become part of every program for rural development. There is a great need for measures that look beyond agriculture alone and that deal with both on- and off-farm investment and employment. This is a general area where experience is limited and many governments are groping for ways and means of implementing this facet of development.

At the same time, much more needs to be done to assist low income groups who do have access to land, to help meet the food needs of the region. Here much more is known about how to deal with this part of rural development. In the past five years there has been a growing awareness throughout Latin America of what is required to meet these objectives. In the first instance, it is recognized that there is a hierarchy of requirements to increase agricultural output that must begin with the farmer himself. The producer, large or small, is a rational decision-maker. Some of the necessary conditions for the farmer to increase output are dependent upon:

- more effective technical packages that are applicable in physical conditions at the micro-level;

- an extension service to spread the knowledge to farmers;

-a credit and distribution system which enables the farmer to acquire the inputs he needs;

-a transport and marketing network for the farmer to move his output.

Most important of all, there has to be a pricing system that gives the farmer an incentive to undertake the additional effort and investment involved in increasing his production.

These general considerations apply equally to large and small producers. In many instances, though, the available services have been tailored to meet the needs of larger farmers. This must change if rural poverty is to be reduced or if small farmers are to produce a much needed market surplus. Research must be focused on technology appropriate to the small, non-mechanized farm; extension must be designed to reach small producers; credit programs and institutions have to be directed to reach small farmers and low income groups; and such credit projects must not only increase earnings but should also provide low income producers with mechanisms for savings. Experience indicates that it is possible to have an effective strategy which meets the objectives of rural development, such as increasing food production and raising the incomes of small producers; usually, such a strategy is based on the development of support services, ensuring that small farmers have access to these services and that there is the incentive to use them to increase production.

THE WORLD BANK'S ROLE

Since 1974, the Bank has placed greater emphasis on agriculture and rural development throughout the world and particularly in Latin America; in the early 1970's, 10% of total lending to Latin America was in this sector while in the late 1970's it has been about 25%. Between 1974 and 1979 the Bank has invested $2.4 billion in agriculture and rural development in Latin America; since each dollar invested by the Bank is matched by a local contribution, the total project costs financed by the Bank equals $6.5 billion. Of this total, $4.2 billion has been for directly productive investments, $286 million for infrastructure and $164 million for social services. Bank lending has assisted all facets of agricultural and rural development: research; extension; irrigation; marketing; roads; non-agricultural facilities such as schools, health facilities and other necessary ingredients for equitable social development.

The projects generally fall into two categories which focus on low-income groups:

-Area projects -- development of particularly depressed areas.

-Subsector functional projects -- assistance targeted to poor farmers that provides inputs needed to increase production.

The first type of project incorporates an area concept and the provision of goods and services to a particular region which contains a large number of low-income producers. About three-quarters of the total number of the very poor in rural Latin America are located in areas which are 'pockets of poverty'.. Examples of Bank-assisted rural development that deals with areas of poverty can be found throughout Latin America, particularly in Colombia, Northeast Brazil, Bolivia, Peru and Mexico.

The most comprehensive example of such efforts is the Integrated Rural Development Program (PIDER), established by the Mexican Government in 1972 in conjunction with the Bank, and designed to raise the incomes and improve the living conditions of 5 million rural poor in the most deprived rural areas. The Bank has actively participated in all phases of the PIDER effort with project financing of US$520 million (15% of total costs), supporting directly productive investments comprising mainly development credit, livestock, fruit, rainfed farming and irrigation. The Bank supported PIDER project is expected to reach about 1 million people in 50 depressed subregions. Most of these direct beneficiaries are expected to at least double their incomes from US$400 to more than US$800 per year. Well over 45,000 new permanent jobs and 100,000 man-years of temporary employment are being generated in the project areas. Assistance is provided for increasing agricultural production, and for social investments as well as pioneering efforts in small-scale rural enterprise directed to employing the landless.

Another example of the regional approach is the Polonordeste program established by the Brazilian Government in 1974/75 and designed to raise the incomes and improve the living conditions of the rural poor in Northeast Brazil. The Bank, in 1975/76, helped design and participated in the financing of the first Integrated Rural Development project in the state of Rio Grande do Norte. As the first project within Polonordeste, guidelines for the whole program were based on its initial experiences. Today, Polonordeste is financing about 35 integrated rural development projects of which three, with Bank financing, are currently under implementation and three others are under joint Bank/Polonordeste preparation. All these projects are targeted to improve farmers' incomes through development credit, applied research, extension, marketing support as well as to develop small-scale rural enterprise to create new job opportunities for the landless. Most beneficiaries are expected to more than double their income from US$200-300 up to US$600-1,500 in various projects. First results from the RGN rural development project are very encouraging and seem to indicate that such objectives are realistic.

The second type of project is functional. It may be an irrigation scheme, a credit program, improvement of extension, or agricultural research. In all such projects, special steps are taken to ensure that the beneficiaries are low income producers. Illustrations of this approach are the loans to Mexico, Brazil and Colombia for credit and irrigation which have helped reorient existing institutions and programs so as to benefit smallholders. For example, credit institutions not only improved their coverage so as to include large numbers of low income producers but had to revamp lending procedures and restrictive internal administration. In the course of these changes problems have emerged but the overall experience has been good.

In the late 1960's, most beneficiaries of Bank agricultural projects, especially credit projects, were the larger farmers and ranchers. By 1974, the position had changed: about half of all direct beneficiaries of agricultural loans were low income producers. Today, it has changed even further; almost 90% of all direct beneficiaries with land are small-scale producers. Equally important, the Bank has moved forward in the extremely difficult effort to reach the landless by job creation and by interventions which provide social, health and nutritional services. In fact, we expect that the fastest growing segment of our rural portfolio in Latin America will be for assistance targeted to the landless.

The Bank also supports a wide range of projects, especially investments in infrastructure and general services that help agriculture in general. Such projects have raised the productivity of a broad spectrum of rural producers. In our view, though, the principal beneficiaries from this increased farm productivity generated through the widespread adoption of new technologies are low income, non-farming consumers. This group lives primarily in the poorer areas of the urban centers and spends a disproportionate amount of total income on staple foodstuffs. Increasing the supply of food has been directly translated into better nutrition for the malnourished, especially young children living in cities. By increasing productivity, consumer prices have decreased or remained lower than they would otherwise have been. At the same time, farmers have increased output and their own real incomes.

CONCLUSION

Any rural development strategy that attempts to deal with Latin America's problems must focus on employment creation, poverty alleviation and increasing productivity, especially in the food sector.

In many respects, the World Bank has been in the forefront among international financial agencies concerned with promoting rural development throughout the world, including Latin America. The World Bank's

approach to rural development is essentially one which provides low income and low productivity elements in the rural areas with an opportunity to raise their output and incomes. Experience indicates, thus far, that the approach developed by the Bank tends to be effective in dealing with those who have access to land. As has been emphasized, there is now a wealth of information on what is needed to provide low income producers with the opportunity to raise their output. Our experience indicates, though, that the real costs of increasing agricultural output are rising and the costs of the infrastructure and services to increase both output and incomes in the next decade will run to many billions of dollars - at present it requires around $3 of investment to increase output by $1.

Rural development means many things to different people. To me it involves a process of changing attitudes (including those of bureaucrats), institutions and old ways of doing things. This is often a good deal harder and is a more lengthy process than, say, constructing a new power station or planting a new forest. Often, too, results seem to accumulate slowly - almost imperceptibly to the day-to-day observer or participant.

I believe, though, that the greatest challenge in rural development is the need to create employment opportunities for the millions of landless in the rural areas, a phenomenon now assuming major importance in much of Latin America. There is no doubt that many landless have benefited from investments in agriculture that have provided both on-farm and off-farm employment. Then, too, land redistribution programs have helped the situation , and can help in the future, but it remains at best only part of the solution to rural poverty. The record to date is not very encouraging in direct efforts to help the rural landless. Most official efforts to foster off-farm employment in the rural areas have only had a marginal impact, hence the rapid migration to the large urban centers. At the World Bank, we have had some experience in financing labor-intensive public works (as part of the PIDER program) and rural processing facilities. Clearly, we will need to do much more. Future efforts will by necessity take a regional approach to integrating rural and urban requirments, providing for decentralizing industries and allowing for reasonable migration out of agriculture. Clearly, the problems of rural development in Latin America will not be resolved in the agricultural sector alone so that we have to see, more clearly than at present, the relationship between investment in human capital in the rural areas and opportunities for employment in the economy at large.

Ultimately, success in the area of raising productivity and food production among low income producers is to be measured as much by the creation of local capacity for long-term development - a capability for sustained change - as by any immediate benefits. Most important of all is the requirment for sound domestic policies to ensure that increases in agricultural production are sustained and that institutions are

designed so as to give low-income producers every opportunity to increase their output. Increasing investment and the supply of external capital to rural areas are important - very important, but even so, comparatively modest incremental outlays to improve efficiency of existing investments can yield very high returns. Furthermore, national policies on pricing, land reform, taxation, special facilities for low income producers, responsible interest rate policies that do not subsidize capital-intensive farming, incentives for private small-scale enterprise and so forth, are at least as important in influencing production and employment as the total flow of resources to a particular country.

A number of recent Bank-financed projects are associated with such policy and institutional reforms. The cost of continuing and expanding Bank efforts are increasing, particularly as projects move into progressively less developed regions, and attempt to deal with more difficult problems such as that of Latin America's rural landless. But if the additional resources and government commitment are forthcoming, and if expectations are cast in the right time perspective, our experience shows that production by small-holders can be significantly increased. It is this which leaves me with some optimism, despite the problems of food, poverty and unemployment that I have discussed. I believe that these issues can be dealt with. I look forward to discussing them further with you in the symposium that is to follow.

***

MARCO CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO RURAL

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE*

---

* Trabajo presentado por el Ing. Leopoldo Sandoval, Coordinador del CIRA y el Dr. Ernesto Liboreiro, Especialista en Empresas Comunitarias, para el Seminario "Políticas y Estrategias del Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe, en la Década de los 80". 10-11 de setiembre de 1979 - Sede Central del IICA.

INDICE

Secciones	Páginas
RESUMEN	i
INTRODUCCION	1
I. CONCEPTOS DE DESARROLLO, ESTRATEGIA Y POLITICA	1
II. POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL	3
III. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL EMPLEADAS EN LA REGION	8
IV. ESTRATEGIAS PARA LAS PROXIMAS DECADAS	13
V. PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COOPERACION TECNICA	16
BIBLIOGRAFIA	18

RESUMEN

Un breve análisis de algunas de las estrategias para el desarrollo rural más frecuentemente empleadas, permite concluir que: (a) ellas contienen casi exclusivamente políticas dirigidas a las áreas rurales; (b) el mayor número de políticas contempladas por las diferentes estrategias, en conjunto, apunta a obtener aumentos en los niveles de producción e ingresos; (c) las políticas referidas a la distribución de los medios de producción y del control de diferentes actividades económicas, solamente están contempladas en la reforma agraria; (d) la modernización tecnológica solamente contempla políticas dirigidas a aumentar la productividad y producción.

De lo anterior se deduce que ellas no tienen capacidad suficiente para propiciar un desarrollo rural de amplio espectro, aunque contienen ingredientes imprescindibles.

La solidez de las estrategias futuras deberá cimentarse en tres pilares: (a) la adopción de políticas dirigidas a lograr aumentos en la productividad y la producción, a partir de una redefinición de las prioridades nacionales, que favorezca procesos de inversión en áreas rurales, a expensas de la expansión de sectores productivos que no beneficien significativamente a grupos mayoritarios urbanos y rurales; (b) la adopción de políticas destinadas a lograr una distribución cada vez más igualitaria de los ingresos y crecientes niveles de vida para toda la población rural. Deberán merecer la más alta prioridad las políticas dirigidas a producir una desconcentración en la propiedad y control de los medios de producción. Políticas de redistribución de los recursos naturales y capital, como las contenidas en la reforma agraria, son esenciales; y (c) en materia de participación, la capacitación, organización y transferencia de medios de producción a los grupos sociales afectados por situaciones de pobreza, deberán constituir políticas prioritarias. Pocas políticas pueden ser más efectivas para impulsar al campesino a niveles de participación más altos que el colocar a su disposición nuevas herramientas conceptuales. La importancia de esta capacitación se deriva de la relevancia que ella tiene para la organización; ésta, a su vez, adquiere importancia en la medida en que está orientada a la participación. Ni la capacitación ni la organización son fines en si mismos. Ambos persiguen un fin: la participación en diferentes esferas del proceso de desarrollo.

INTRODUCCION

Se entiende que un marco conceptual, en general, constituye una herramienta de trabajo para orientar las acciones referidas a un determinado campo de acción, en este caso los planes, programas y proyectos para el desarrollo rural en la América Latina y el Caribe.

El marco conceptual propuesto en este trabajo pretende contribuir con orientaciones en los aspectos que se mencionan a continuación:

a. naturaleza de los procesos de desarrollo y sus componentes básicos;

b. identificación de las políticas más relevantes para impulsar procesos de desarrollo rural;

c. naturaleza fundamental y componentes básicos de las diferentes estrategias, desde el punto de vista de los contenidos que son capaces de infundir a los procesos de desarrollo rural;

d. identificación de las principales potencialidades y limitaciones de las diferentes estrategias, desde el punto de vista de los contenidos que son capaces de infundir a los procesos de desarrollo rural;

e. aspectos conceptuales críticos que conviene tomar en consideración para seleccionar las estrategias a emplear;

f. papel de los organismos internacionales de cooperación técnica, en este ámbito.

I. CONCEPTO DE DESARROLLO, ESTRATEGIA Y POLITICA

El concepto de desarrollo es uno de los más debatidos de nuestros tiempos. Posiblemente se deba a que, además de las razones de orden científico, los contenidos que se le atribuyen se originan también en los campos de la ética y de la ideología, como expresión de intereses de diferentes grupos sociales.

Las apasionadas polémicas que encienden, obedecen, al mismo tiempo, a los corolarios que emanan de tal concepto, en términos de políticas y estrategias, por el enorme poder que ellas tienen para beneficiar o perjudicar las condiciones de vida materiales y espirituales de millones de personas pertenecientes a diferentes grupos sociales.

Sin pretender analizar las motivaciones éticas e ideológicas entre las comunidades científicas, parecería ser que en éstas se va llegando a un consenso, en el sentido de que la noción que durante muchos lustros definió al crecimiento económico como sinónimo de desarrollo, es errónea. Simultáneamente con esta conclusión, fue ganando terreno la idea de incorporar como contenido necesario del proceso de

desarrollo el alcanzar niveles aceptables en la distribución de ingresos. Durante los últimos lustros, la necesidad de lograr la participación de los diferentes estratos de población en los procesos que los afectan ha sido creciendo en importancia, aunque todavía no se ha logrado el mismo nivel de consenso que en los dos aspectos antes mencionados. Sin embargo, razones de eficiencia en proyectos y programas de desarrollo, el reconocimiento de la participación como un derecho del hombre y la necesidad de evitar la concentración de riqueza, ingreso y poder, llevan a contemplar a la participación de todos los grupos sociales de la población en las diferentes facetas del proceso que los afectan, como componente esencial de los procesos de desarrollo.

Por otra parte, las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han afirmado 1/ insistentemente que el desarrollo es un concepto amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los grupos sociales en las instituciones sociales y políticas.

Conviene hacer notar, que el desarrollo constituye un proceso, una secuencia de transformaciones y no un objetivo fijo a lograr. Demasiado frecuentemente se presenta al desarrollo como un objetivo que se desea alcanzar, cuando en realidad se trata de estimular, generar o fomentar un conjunto de acciones, a través del tiempo, cuyos contenidos esenciales estén dados por la búsqueda de niveles crecientes en: los ingresos por habitante, la distribución igualitaria de los mismos y la participación de todos los grupos sociales en las decisiones que los afectan. Los valores de estos contenidos deberán cambiar en el tiempo.

Podría sintetizarse el concepto que se viene exponiendo, diciendo que el desarrollo es un proceso de naturaleza política, económica y social, por medio del cual los diferentes grupos sociales que componen la población de un país tienen acceso a oportunidades crecientes y semejantes para la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales.

La complejidad del concepto de desarrollo expuesto contempla la realidad de que un país puede estar desarrollándose en un sentido pero no en otro. Puede su población estar logrando niveles crecientes de ingreso por habitante, pero no estar mejorando la distribución de sus ingresos. Estará ocurriendo entonces un proceso de desarrollo distorsionado. De manera semejante, un país que viene logrando una distribución más favorable de sus ingresos y mayor participación en sus decisiones, por parte de su población, pero que no ve crecer el nivel de ingreso de sus habitantes, se encontrará involucrado en un proceso de desarrollo parcial pero no completo.

1/ IICA-FAO. Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina. Santiago de Chile, 1970. Los contenidos de este marco conceptual recibieron aprobación de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina, reunida en Caracas en 1970 y de la VI Conferencia Interamericana de Agricultura reunida en Lima, en 1971.

Dentro de esta concepción, puede visualizarse al desarrollo rural como un proceso que permite lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos entre los susodichos habitantes y en la participación que ellos tienen en las decisiones que les competen, referidas a tales áreas. El concepto de desarrollo rural se refiere entonces al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo, oportunidades, etc. de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan entonces, fundamentalmente, a los destinatarios principales del desarrollo rural.

Conviene también establecer, lo que se entenderá en este documento por estrategia y política, ya que aunque frecuentemente se emplean, la acepción del primer término, no se explica generalmente. El uso de la palabra "estrategia" encuentra su principal utilización en la esfera de lo militar, distinguiéndosela de "táctica", otra palabra usual en el mismo ámbito de acción. La primera se refiere a la dirección de las operaciones militares, en tanto que la última a la ejecución de las mismas. La estrategia tiene una dimensión más global que la táctica, la conducción de una guerra y una batalla, respectivamente, por ejemplo.

Este sentido de globalidad, parece haberse transferido al campo de las ciencias sociales por algunos autores como Hirschman, Oshima y Mohr 1/. En este contexto, el concepto de política sigue siendo el tradicional: un curso de acción que se dirige a satisfacer uno o más objetivos. Las políticas son, entonces, los elementos constitutivos, a un nivel más desagregado, que la estrategia, pudiendo diversas políticas agruparse de varios modos para dar lugar a la compaginación de diversas estrategias.

II. POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

La posibilidad de impulsar procesos de desarrollo rural caracterizados por los tres componentes mencionados en la primera sección, depende de las condiciones resultantes de los procesos históricos y de las políticas que se adopten. En esta sección se presentarán aquellas políticas susceptibles de ser utilizadas con eficacia para fomentar procesos como los señalados anteriormente. Su presentación estará relacionada con cada uno de los contenidos identificados previamente.

1. Políticas dirigidas al aumento en el ingreso por habitante

Pueden diferenciarse aquí dos grupos de políticas: las referidas al numerador, el crecimiento económico, y las dirigidas al denominador, la cantidad de habitantes del país. De manera sintética puede decirse que las posibilidades de crecimiento

---

1/ Hirschman, Albert. The Strategy of Economic Development. Yale University Press. New Haven, 1958; Oshima, H. T., A Strategy for Asian Development. In: Economic Development and Cultural Change. Vol. 10.3. April 1962; Mohr, H. J. Estrategia de desarrollo para América Latina. Ed. América Latina. 1975.

económico están fuertemente correlacionadas, en sentido positivo, con la vigencia de condiciones favorables para la formación de capital en las áreas rurales, a mediano y largo plazo. Las posibilidades para la formación de capital, o inversión, en las áreas rurales dependen, en economías capitalistas, de dos variables fundamentales: la rentabilidad y el riesgo e incertidumbre para las actividades que pueden localizarse provechosamente en las áreas rurales, en comparación con las que reconocen una ubicación más favorable en las áreas urbanas. De esta manera, todas las políticas que tiendan a favorecer niveles de rentabilidad más elevados, para las actividades que pudieran localizarse favorablemente en las zonas rurales, contribuirán a elevar los niveles de inversión en estas áreas y aumentar, consecuentemente las posibilidades de aumentar el nivel del producto bruto rural. Entre ellas merecerán especial consideración las políticas dirigidas a ampliar los mercados internos (expandir la demanda de productos procedentes del agro, principalmente por parte de grupos sociales con bajos niveles de consumo de alimentos y de diferentes ramas de la industria) y externos (disminución de medidas proteccionistas, eliminación de políticas de "dumping" por parte de competidores, mejoramiento de los términos del intercambio con productos industrializados), general y adaptar tecnologías de posible incorporación (para la estructura productiva y las áreas cuya producción se fomente), favorecer el acceso a financiamiento (en cantidades, intereses, líneas productivas, garantías, plazos y tramitaciones adecuadas), favorecer el acceso a insumos (en cantidades, calidades, precios y oportunidades adecuadas), etc. De manera semejante, resultarán favorables para la inversión y el crecimiento económico de las áreas rurales, las políticas dirigidas a disminuir los niveles de riesgo (constitución de seguros de diferentes tipos) y de incertidumbre (en los precios de los productos que se venden en los mercados interno e internacional, en las condiciones de cobro, y en general en los diferentes aspectos institucionales referidos a las fases de la producción, comercialización y financiamiento). Hay que enfatizar que las políticas que se adopten deben ser capaces de generar condiciones favorables para las zonas rurales, en comparación con las urbanas, lo cual implica que algunas de las políticas deberán emanar de ministerios e instituciones descentralizadas ajenas al quehacer directo con lo rural. Lo que debe cambiarse son las relaciones de rentabilidad, riesgo e incertidumbre entre actividades localizables en áreas rurales y urbanas; restringir la formulación y adopción de políticas y estrategias a la esfera rural, limitará de manera decisiva las posibilidades de éxito para el desarrollo rural. El terreno que se pisa es sumamente escabroso, cuando se proponen políticas referidas al denominador, es decir, al control del crecimiento de la población. Algunos países llevan a cabo políticas de control de natalidad, con la violación de los derechos de las personas que participan en tales programas. La carencia de análisis sobre la conveniencia de tales políticas y su aplicación sin suficiente información a la población, conlleva la adopción arbitraria de medidas que no gozan del consentimiento de sus supuestos beneficiarios directos. Debería tomarse especial precaución para que las decisiones sobre el control de natalidad sean realizadas por los propios interesados con pleno conocimiento de su naturaleza y responsabilidad. No pueden delegarse tales aspectos en el organismo encargado de su aplicación solamente.

2. Políticas dirigidas a alcanzar sucesivamente niveles más igualitarios en la distribución de los ingresos y los servicios sociales básicos. Para lograr mejorías significativas y sostenidas en la distribución de los ingresos rurales se requiere efectuar modificaciones profundas en la distribución actual de los recursos. Puede observarse que, los únicos países de la región que lograron mejorías altamente significativas en la distribución del ingreso rural han tenido lugar en países que adoptaron estrategias que comprendían políticas de transferencia de los

medios de producción de pequeñas minorías hacia grupos sociales con carencia de ellos o hacia el Estado. Lo esencial, para mejorar substancialmente la distribución del ingreso es disminuir significativamente el grado de concentración en la propiedad del capital y de los recursos naturales, renovables y no renovables. Existen países en los que se han verificado avances notables mediante la transferencia de tales recursos al Estado y otros en que tal adelanto se ha realizado con la transferencia de control a los usuarios. Resumiendo, constituye una necesidad la eliminación de la concentración de los recursos en manos particulares, a los efectos de su distribución, pero no existe requisito de posesión indispensable de tal control, por parte de los grupos de beneficiarios, o por parte del Estado.

De otro lado, aunque no existe experiencia en los países de la región, con respecto a políticas de participación en las utilidades de empresas, dirigidas, en parte, al mejoramiento en los patrones de distribución de ingresos, y en parte a la ampliación del mercado interno y a aumentar la productividad del trabajo, puede ser conveniente considerar esta alternativa, principalmente en países que tienen un elevado porcentaje de su población económicamente activa en el estrato de asalariados. Para países que, en áreas rurales, cuentan con un porcentaje mayor de pequeños agricultores, la posibilidad de utilizar este tipo de política parecería tener menores posibilidades de aplicación.

La posibilidad de que los diferentes grupos sociales de las áreas rurales tengan oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas, en medida creciente, está vinculada, en gran medida, con el poder adquisitivo que tengan tales grupos. Las políticas dirigidas a un mejoramiento en la distribución de los ingresos tendrán, en la medida en que ellas alcancen importancia, un impacto altamente positivo sobre los niveles de satisfacción de estas necesidades. Sin embargo, valores, creencias y costumbres fuertemente arraigadas en la población con el transcurso de los siglos, pueden obstaculizar, como diversas investigaciones lo revelan, que aumentos en los niveles de ingresos disponibles se traduzcan, principalmente en el corto y mediano plazo, en mejorías comparables en la satisfacción de las necesidades de nutrición, salud, educación, vivienda y recreación. La educación de adultos, mujeres y hombres, constituye una necesidad, que debe satisfacerse mediante políticas adecuadas, para que el aumento del ingreso se traduzca en mejoramiento de los niveles de vida básicos y no en un consumismo alienante e innecesario. Aunque las políticas de redistribución de ingresos y de educación tienen importancia decisiva para alcanzar niveles deseables de satisfacción de las necesidades básicas, políticas emanadas de organismos públicos y/o privados, específicamente dirigidas a mejorar carencias en nutrición, salud pública, vivienda, etc., pueden coadyuvar en la satisfacción de las mismas. Conviene sin embargo advertir, que la simple formulación y operacionalización de políticas de este último tipo, propias de la acción de un Estado benefactor, constituirán un simple paliativo, incapaz de resolver significativamente tal problemática, sin el concurso de las políticas vitales, constituídas, como ya se dijo, por colocar al alcance de las poblaciones pobres, niveles suficientemente elevados de ingresos para que ellos mismos se provean su propia satisfacción. La educación jugará un papel complementario de enorme importancia para canalizar el mayor poder adquisitivo hacia destinos prioritarios. La beneficiencia es ineficiente para solucionar los problemas y desarrolla hábitos que no son consistentes con los contenidos de un desarrollo rural sustentado en el esfuerzo de los propios beneficiarios.

3. Políticas dirigidas a alcanzar niveles crecientes de participación en la toma de decisiones, por parte de las capas de la población rural que cuentan con escaso control de recursos.

Existe creciente evidencia teórica y empírica, que para lograr niveles crecientes de participación por parte de las capas pobres de la población rural, en las decisiones que las afectan, se requiere su control directo sobre los medios de producción. La experiencia, tanto en países socialistas como capitalistas, a nivel mundial, parece indicar que la concentración de medios de producción en manos de minorías que controlan los aparatos del Estado, obstaculiza la participación. Esta hipótesis, en curso de verificación, en las diferentes experiencias que se están viviendo, parece observarse como cierta, tanto en casos de concentración de la propiedad de los medios de producción, por parte de particulares como parte del Estado. El corolario que parece desprenderse de esta hipótesis, es que el único cauce que puede garantizar, en mayor medida, una participación más plena y creciente, por parte de los grupos sociales postergados, es una política firme tendiente a favorecer una democratización en el control de los medios de producción.

Es importante agregar que, esta política de democratización en el control de los recursos, puede constituir una base de relevancia fundamental, no solamente para alcanzar niveles crecientes de participación en las decisiones a nivel de las decisiones regionales y nacionales. Yendo más lejos, es factible pensar que una democratización económica puede coadyuvar enormemente en la democratización a nivel político, conduciendo a un sistema social diferente de los dos prevalecientes hasta este momento. No puede afirmarse, en cambio, que el mero control de los medios de producción, referido a las áreas rurales, por parte de la población que se alberga en ellas, constituye una política suficiente para alcanzar niveles crecientes de participación. Experiencias realizadas en países de la región llevan a afirmar que, si bien en un primer momento, el control de los medios de producción, por parte de pequeños agricultores y trabajadores sin tierras, facilita (no siempre ocurre una mejoría sustantiva inmediata en la participación por razones de adaptación al nuevo contexto) una mayor participación en las decisiones localizadas a nivel de las unidades de producción, ésta se ve obstruída de alcanzar niveles más altos debido a la no adopción de otras políticas necesarias a tal fin. No es suficiente, por ejemplo, que importantes masas rurales controlen el aparato productivo de las áreas rurales, si al mismo tiempo no tienen ingerencia destacada en el control de las fases de comercialización, procesamiento y financiamiento. De la misma manera, la participación de estos grupos sociales puede verse impedida de tener lugar en los centros de decisiones referentes a la fijación de las políticas de precios de productos, insumos, impuestos, etc. Estas circunstancias pueden conducir a un congelamiento en los niveles de participación, e incluso a un deterioro de la misma si, como consecuencia de las frustraciones encontradas, los beneficiarios deciden transferir sus recursos a anteriores poseedores, como ha ocurrido en algunos casos.

La práctica de la participación requiere, además del control de los medios de producción, políticas de capacitación y organización de los diferentes grupos rurales. No puede afirmarse que los campesinos carezcan de los conocimientos adecuados para manejar eficientemente los escasos recursos que controlan. Esto lo han verificado numerosos trabajos de investigación. Por el contrario, lo que no puede afirmarse es que los conocimientos de que disponen los campesinos sean suficientemente adecuados cuando cambia el contexto dentro del cual se hallan inmersos, incluyendo

un mayor control de medios de producción. Dadas estas condiciones, la práctica de la participación se ve obstaculizada por la vigencia de una actitud pasiva, desarrollada a través de siglos. Pocas políticas pueden ser más efectivas para impulsar al campesino a niveles de participación más altos que el colocar a su disposición nuevas herramientas conceptuales, en aspectos sociales, técnico-productivos, administrativos y legales. La importancia de esta capacitación se deriva de la relevancia que ella tiene para la organización; ésta, a su vez, adquiere importancia en la medida en que está orientada a la participación. Ni la capacitación ni la organización son fines en sí mismos. Ambos persiguen un fin: la participación en diferentes esferas específicas de los procesos de desarrollo: los ámbitos económico, político, social y cultural, a nivel de unidades de producción, de proyectos de desarrollo, de fijación de políticas nacionales, etc.

La necesidad de la participación de la población rural en la generación y ejecución de los proyectos de desarrollo se viene reconociendo crecientemente. Una de las finalidades de la organización es esta participación. Otra esfera de gran importancia es la organización de los campesinos con fines de manejar las unidades de producción, bajo diferentes modalidades de asociación. La cooperación en la producción y los servicios brinda muchas posibilidades para alcanzar mayores niveles de eficiencia en la producción, mejorar la distribución del ingreso, satisfacer las necesidades básicas y lograr crecientes niveles de participación en las decisiones.

En lo referente a la participación de la mujer en el desarrollo, son diversos los organismos nacionales e internacionales que se encuentran preocupados por acrecentarla. Existe un reconocimiento creciente del papel vital que tal participación debería tener en los procesos de desarrollo. De la misma manera que se viene reconociendo que la participación de las capas pobres de la población es una necesidad para el éxito de los proyectos y programas, lo propio ocurre con la incorporación de la mujer.

Los puntos focales para conseguir una participación creciente de las mujeres están localizados en las siguientes áreas. En la medida en que la estabilidad económica de la mujer depende del hombre, sea éste su compañero o padre, sus posibilidades de participar con independencia estarán severamente lesionadas. La posibilidad de una independencia económica depende en gran medida del mejoramiento en las oportunidades de educación y empleo y de la formulación de una legislación que elimine su consideración como ciudadanas de segunda clase, en muchos de los países de la región. No cabe duda, por otra parte, que la mentalidad desarrollada, a través de siglos, tanto por parte de hombres como mujeres, en el sentido de la superioridad de los primeros debe constituir un punto central de ataque. La educación en este sentido debe cubrir tanto hombres como mujeres, tanto niños como adolescentes y adultos.

Por otro lado, es preciso conocer con más precisión los campos en los cuales la participación de las mujeres viene operándose con mayor importancia. Es conocida la ingerencia que en varios países latinoamericanos tienen las mujeres en lo referente a la producción ganadera, atención de huertas familiares, condiciones de venta de los productos, etc. Sin embargo, existen otras áreas en las cuales podría estarse dando tal situación, con escaso conocimiento y aprovechamiento, por parte de los políticos y especialistas en el desarrollo rural. Se requiere asimismo investigar los aspectos en los cuales sus posibilidades de participación son más fructíferas.

Debe ponerse especial cuidado en evitar la elaboración de programas y proyectos exclusivamente diseñados para mujeres. Estos surgen frecuentemente como respuesta a la situación de postergación en que viven. Empero, de la misma manera que no pueden solucionarse problemas de pobreza ampliamente difundidos elaborando programas para los pobres, sin involucrar a los ricos y sus recursos, tampoco conviene elaborar programas para mujeres exclusivamente (programas para elevar la producción de leche a partir de la utilización de trabajo de mujeres, transferencia de medios de producción a mujeres, etc.). La situación debe intentar solucionarse como parte del contexto económico-social, dentro del cual ellas se desenvuelven, como miembros de una familia, como componentes de una empresa, etc.

El mismo error de parcializar los programas puede ocurrir como respuesta a la falta de consideración de los jóvenes en los procesos de desarrollo. Escasa importancia e impacto pueden tener programas y proyectos para facilitar la participación de los jóvenes en diferentes aspectos del desarrollo rural, en la medida en que ella no se prevea dentro del contexto en el cual operan. Cuán valioso puede ser facilitar el acceso a la tierra a unas pocas centenas o miles de jóvenes si sus respectivos padres y hermanos carecen de tal acceso? Más pensamiento debería darse entonces a la participación de los diferentes miembros de la familia, en condiciones adecuadas a sus necesidades específicas y a sus potencialidades, y no como entes que llevan a formar parte de compartimentos estancos.

III. ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL EMPLEADAS EN LA REGION

En la sección anterior se identificaron diversas políticas orientadas a propiciar procesos de desarrollo rural con la triple connotación de crecimiento, distribución de ingreso y mejoramiento en condiciones de vida, y participación. En la presente se mostrarán algunas de las estrategias que pueden definirse haciendo uso de diferentes políticas y las potencialidades y limitaciones de ellas, desde el punto de vista de los contenidos que son capaces de infundir a los procesos de desarrollo rural.

En el Cuadro Nº 1 se presentan algunas de las políticas más relevantes que forman parte de las estrategias más frecuentemente empleadas en países de la región durante las últimas dos décadas. Antes de proceder al análisis, conviene aclarar también, que se ha procedido a identificar las estrategias, conforme a lo que constituyen sus principales políticas desde el punto de vista de sus principios y no de su aplicación. Aunque no existe consenso con respecto a las políticas primordiales que caracterizan cada una de las estrategias, las divergencias son aún mayores si se opta por consignar las políticas que, en los hechos, han sido empleadas en la América Latina y el Caribe.

Como el cuadro es suficientemente explícito con respecto a las principales políticas que, en principio, caracterizan a cada estrategia, para evitar redundancia no se procederá a su explicación. Sin embargo, parece conveniente efectuar una breve caracterización de la naturaleza fundamental de cada una de ellas.

La característica fundamental de la colonización está dada por la ocupación de nuevas tierras, de propiedad del Estado, con fines de producción. Algunos asentamientos realizados por campesinos en tierras de propiedad privada, con niveles de

explotación sumamente extensivos o incultas, han sido incorrectamente rotulados como colonización.

Es de la esencia de procesos de reforma agraria el afectar la concentración en la propiedad privada de los medios de producción: tierras, agua y capital. Lo característico de estos procesos no es la ocupación, por parte de personas con bajo control de recursos, de tierras con bajos niveles de explotación, sino la redistribución de medios de producción, cualesquiera sea su nivel de aprovechamiento. Esto es así porque, la reforma agraria no reviste naturaleza económica solamente sino también política y social, llegando a adquirir predominancia la naturaleza política, por sobre la económica, en las primeras fases de tales procesos. Esto en virtud de que la reforma agraria implica la reducción drástica o eliminación del poder político, económico y social de grupos sociales minoritarios, en cuyas manos se concentran elevados porcentajes de la propiedad rural. Además de implicar una lucha política para impulsar o detener la adopción de esta estrategia, uno de los objetivos de ella es precisamente el rompimiento de tal situación. No se quiere desechar con esto, la importancia de lo económico en los procesos de reforma agraria, ya que el poder político se asienta sobre el económico, en primer lugar. La importancia de este elemento deriva además, de la necesidad de aumentar los niveles de producción e ingreso en el agro. El ingrediente también asume importancia vital, dentro de esta estrategia, porque la búsqueda de una distribución más igualitaria de los ingresos, creación de nuevos empleos, satisfacción de necesidades básicas y la búsqueda de participación para las mayorías de las poblaciones rurales se convierten en una necesidad que pocos se atreven a negar.

En cuanto al desarrollo de la comunidad, no resulta fácil identificar sus componentes básicos, ya que ha tenido una evolución importante a través del tiempo. Comenzó con la construcción de obras de infraestructura (escuelas, postas de salud, templos, puentes, caminos, etc.) mediante la participación directa de la población con su aporte de mano de obra fundamentalmente, pero también en dinero. Los beneficiarios hicieron ver la dificultad de contribuir con este último tipo de aporte, debido a sus bajísimos niveles de ingresos, llevando a los responsables de estos programas a reformularlos, incluyendo como componente fundamental la generación de niveles de ingreso superiores para poder, recién entonces, realizar mayores aportes monetarios. Hoy en día, su naturaleza es más amplia persiguiendo 1/:

> "Integrar al campesino al proceso de desarrollo económico, social y político del país, capacitando y organizando la comunidad, incrementando la producción agropecuaria y elevando su nivel de vida".

Sobre la naturaleza esencial del desarrollo rural integral existe bastante debate por tratarse de una estrategia relativamente nueva, quizás la más joven en el arsenal del combate contra la pobreza rural. Sin embargo, existe un conjunto

---

1/ Servicio Nacional de desarrollo de la comunidad del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de Bolivia. Informe 1977. Descomunidades. La Paz. 1978. pag. 15

de características en las cuales se manifiesta un consenso bastante elevado. La más importante de ellas es que sus acciones están dirigidas a los grupos sociales con menor control de recursos, principalmente a los pequeños agricultores. Aunque los trabajadores que no tienen tierras, y que habitan en las zonas rurales, son contemplados en la creación de nuevos empleos (que pueden surgir como resultado de las acciones dirigidas a aumentar la producción y mejorar la infraestructura y los servicios), los beneficios que pueden derivar de ellos son mucho más reducidos que los que pueden esperarse para los principales destinatarios. Un segundo rasgo, de mucha importancia, en estos programas es su naturaleza interdisciplinaria, puesto que incorporan componentes muy diversos referidos a la construcción de infraestructura física y social, políticas tendientes a elevar los niveles de productividad y producción y secciones dirigidas a lograr el concurso de los beneficiarios a través de la capacitación y organización. Puede argumentarse que esta interdisciplinaridad no es privativa de esta estrategia, ya que las otras estrategias identificadas también reconocen la necesidad de involucrar diferentes políticas. Sin embargo, es en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural integrado, donde se ha manifestado con mayor intensidad la necesidad de comprometer el concurso de numerosas instituciones de diferente orden.

El aspecto central de la modernización tecnológica consiste en transformar la agricultura tradicional en moderna. El camino para tal transformación consiste, esencialmente en el aumento de la productividad física, por hectárea, mediante la adopción de nuevos insumos e inversiones que posibiliten tal incorporación. Dentro de este enfoque, el crecimiento económico que se puede obtener en el sector agrícola de un país pobre depende eminentemente de la disponibilidad y precio de los factores agrícolas modernos. Los oferentes o abastecedores de ellos, y los gobiernos, son quienes tienen la llave de ese crecimiento. Pero también hay que considerar que los agricultores aceptan esos nuevos factores cuando disponen de suficiente poder de compra, la adopción es rentable, y ofrece niveles de incertidumbre, relativamente bajos. La generación y transferencia de tecnología constituyen piezas fundamentales de esta estrategia.

Un breve examen del Cuadro 1 permite efectuar las siguientes inferencias:

a. las estrategias para promover el desarrollo rural contienen casi exclusivamente políticas dirigidas a las áreas rurales;

b. el mayor número de políticas contempladas por las diferentes estrategias, en conjunto, apunta a obtener aumentos en los niveles de producción e ingresos;

c. las políticas referidas a la redistribución de los medios de producción y del control de diferentes actividades económicas, solamente están contempladas en la reforma agraria;

d. la modernización tecnológica no contempla políticas dirigidas a propiciar mejoras en la distribución de los ingresos y en los niveles de vida de la población rural ni al logro de niveles crecientes de participación de los grupos sociales de bajos ingresos.

CUADRO 1: POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL 1/

POLITICAS / ESTRATEGIAS	POLITICAS DIRIGIDAS A:																											
	Aumentar producción e ingresos													Mejorar distribución ingresos y niveles de vida								Lograr participación creciente							
	Aumento dem. interna	Aum.demanda Internac.	Gener.y transf. tecnol.	Financiamiento	Acceso a insumos	Mejor.transp.ycaminos	Creac. nuevos empleos	Mejoram.sist.comerc.	Creación formas asoc.	Ocupac. nuevas tierras	Riego y conservación	Estabiliz. precios proc	Constitución seguros	Red.Rec.Natur.y capit.	Partic.utilidad.empres.	Creación formas asoc.	Nutrición	Salud Pública	Educación	Vivienda	Tributación progresiva	Democratiz.contr.rec.	Democrat.control comer.	Democratiz.control.proc	Dem.control financiam.	Capacitación	Organización campesina	Creación form. asociat.	Sindicalización
Colonización				x	x	x	x			x	x					x		x	x	x						x	x		
Desarrollo de comunidades			x	x		x	x		x		x					x		x	x	x						x	x		
Desarrollo rural integral			x	x	x	x		x			x							x	x	x						x	x		
Modernización tecnológica	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x																
Reforma Agraria			x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x			x	x	x	x	x	x	x	

NOTAS: 1/ El propósito de este cuadro es brindar ejemplos solamente.

Por los elementos recientemente observados, puede decirse, que ninguna de las estrategias registradas en el Cuadro 1, tiene capacidad potencial suficiente para propiciar un desarrollo rural de amplio espectro, aunque contienen ingredientes imprescindibles.

Si se las toma en conjunto, ellas comprenden políticas dirigidas a aumentar la producción y los ingresos, a mejorar la distribución de los ingresos y los niveles de vida y a lograr participación creciente de la población rural. La amplitud de políticas contempladas por ellas constituye un potencial y una experiencia sumamente importante para la elaboración de futuras estrategias.

En cambio, todas ellas, aún cuando se las toma en conjunto, adolecen de la grave falla de circunscribir su marco de acción a las áreas rurales, como si el desarrollo en el medio rural pudiese impulsarse con políticas dirigidas exclusivamente a tal medio y a sus pobladores. Son muchas las políticas para obstaculizar o dinamizar los procesos de desarrollo que no incumben exclusivamente a la producción agropecuaria, a las zonas rurales o a sus habitantes. Algunas de estas políticas se mencionan a continuación:

a. Políticas de comercio exterior. Tasas de cambio, impuestos a las exportaciones e importaciones, subsidios a las exportaciones e importaciones, promoción de productos en el exterior, cupos de exportación e importación, relaciones de intercambio, fluctuaciones de precios externos, penetración y ampliación de mercados externos, etc.;

b. Política fiscal. Impuestos indirectos sobre bienes de consumo necesario y superficial, impuestos sobre diferentes actividades productivas y especulativas, impuestos sobre posesión y utilización de tierras de diferente tipo, construcción de obras de infraestructura física para beneficio de diferentes ramas de la economía, construcción de obras físicas para el mejoramiento de servicios sociales en diferentes áreas, desgravaciones impositivas para la localización espacial de diferentes actividades económicas, presupuestos de funcionamiento para servicios localizados en diferentes áreas, etc.;

c. Política monetaria. Controles de precios, relaciones entre ingresos y egresos fiscales, evolución de niveles salariales, volúmenes de crédito y distribución sectorial, tasas de interés, habilitación para concesión de financiamiento de fuentes extrabancarias, etc.;

d. Política de inversiones. Inversión pública y privada, según sectores, inversión extranjera, incentivos de diferente tipo, disminución del riesgo, control de la incertidumbre, etc.;

Cada una de las políticas mencionadas tiene implicaciones para el desarrollo rural y sin embargo no forman parte de las estrategias para el mismo. Lo usual es que se considere que forman parte de ellas, sólo en lo que se refiere específicamente a los aspectos contenidos en las áreas rurales. Obtener un aumento en el precio sostén de un producto, por ejemplo, no significa mucho si paralelamente mejoran los incentivos para otras ramas de la economía.

IV. ESTRATEGIAS PARA LAS PROXIMAS DECADAS

La solidez de las estrategias futuras deberá cimentarse en los tres pilares siguientes:

a. Deberán seguirse empleando políticas tradicionales dirigidas a aumentar la producción pero deberá depositarse un énfasis considerablemente mayor en las políticas que tiendan a favorecer aumentos de producción en las áreas rurales, a partir de una reorganización de las economías, cambiando las prioridades actuales, emergentes de la presente distribución de los recursos y los ingresos. Difícilmente podrán lograrse aumentos significativos en la producción de las áreas rurales, en la medida en que sectores productores de bienes y servicios superfluos, para las mayorías de la población, sigan captando importantes recursos. La expansión del producto bruto real tendrá lugar, en la medida en que se otorgue a estas áreas una elevada prioridad en el concierto de las decisiones nacionales. Lógicamente que la redefinición de las prioridades no deberá tener lugar a expensas de sectores industriales cruciales para el desarrollo y beneficio de las mayorías. Los gobiernos deberán redefinir sus prioridades favoreciendo procesos de inversión públicos y privados en áreas rurales a expensas de la expansión de sectores productivos de bienes y servicios que no beneficien de manera significativa a grupos mayoritarios de la población urbana y rural.

b. La necesidad de adoptar políticas destinadas a lograr una distribución cada vez más igualitaria de los ingresos y crecientes niveles de vida para toda la población rural, se ha reconocido en numerosos ámbitos; sin embargo, muy poco es lo que se ha hecho hasta este momento. Deberán merecer la más alta prioridad las políticas dirigidas a producir una desconcentración en la propiedad y control de los medios de producción. Políticas de redistribución de los recursos naturales y capital, como las contenidas en la reforma agraria, son esenciales. La adopción de este tipo de políticas es imprescindible para lograr un alto grado de igualdad en la distribución del ingreso, como ya se dijo. Empero, además, el ejercicio del poder político se encuentra sumamente acotado, cuando existe concentración del poder económico, impidiendo los grupos sociales en los que ocurre tal hecho, la adopción de políticas tendientes a provocar profundas transformaciones en la organización económica, social y política. El ejercicio del poder político conducente a la adopción de políticas que favorezcan a las mayorías de la población requiere, por lo tanto, medidas tendientes a desconcertar la posesión de los recursos económicos. En países donde la producción de alimentos se encuentra a cargo, en un porcentaje elevado, de los pequeños agricultores, será necesario modificar las relaciones de precios vigentes, que tienden a favorecer los precios de los productos de exportación, que a menudo no son productos alimenticios, en relación con la de estos últimos. Esta medida tiene un doble efecto positivo. Aumenta la participación de los ingresos de los agricultores de escasos recursos, dentro del ingreso generado en las áreas rurales, contribuyendo a mejorar la distribución del ingreso, y aumenta el abastecimiento de alimentos a nivel nacional, facilitando con ello mejorías en la nutrición de la población. El efecto negativo, derivado de menores ingresos de exportación, no llega a perjudicar

sensiblemente a las mayorías de la población que no controlan los frutos positivos de las operaciones de exportación.

La creación de diferentes modalidades de empresas asociativas, como parte de estrategias que contemplen redistribución de activos, colonización, concentración parcelaria, etc., favorece una distribución más igualitaria de los ingresos en la población rural y una posibilidad considerablemente mayor de satisfacer las necesidades básicas. La unión de esfuerzos permite la canalización de servicios como la salud, educación, vivienda y recreación, a costos sensiblemente menores, brindando consecuentemente posibilidades de acceso que no se verificarían en caso de asentamientos individuales. La mayor igualdad en la distribución del ingreso que posibilitan estas formas organizativas surge de que la retribución para sus miembros se realiza fundamentalmente en proporción al trabajo aportado. Como la experiencia lo indica, la fuerza de trabajo disponible para diferentes personas es muy semejante diferenciándose fundamentalmente en la calidad del trabajo que pueden aportar. En algunos casos pueden efectuarse retribuciones diferenciadas en función de las diferentes calificaciones, pero también es factible retribuir sin realizar tal diferenciación, como sucede en la actualidad en la mayoría de las experiencias asociativas.

La capitalización social (en comparación con la distribución individual) de las utilidades contribuye a enaltecer, dentro de las formas asociativas de producción, la consecución de ambos aspectos: una mejor distribución del ingreso y una mayor satisfacción de necesidades básicas. Esto en virtud de que este régimen aumenta las inversiones dirigidas a proveer este tipo de servicios sociales y brindándoselos por igual a todos los miembros de la empresa.

En países donde los asalariados rurales constituyen un porcentaje importante de la mano de obra activa rural y en que existan restricciones políticas para la creación de empresas asociativas, la participación en las utilidades generadas en las empresas, por parte de sus asalariados, contribuirá a mejorar la distribución del ingreso y a mejorar los niveles de satisfacción de sus necesidades básicas. Lógicamente que la importancia de este efecto positivo dependerá de varios factores, siendo algunos de ellos la envergadura de los ingresos que deriven por esta vía y la posibilidad de que los propietarios de las empresas, al aumentar estos ingresos, disminuyan los salarios reales mediante el mantenimiento de los nominales o su incremento a tasas inferiores a las correspondientes al costo de vida.

c. En materia de participación, la capacitación, organización y transferencia de medios de producción a los grupos sociales afectados por situaciones de pobreza, deberán constituir políticas de aplicación prioritaria. Aunque bastante se ha hablado, desde el punto de vista conceptual, sobre este tipo de políticas, muy poco es lo que se ha hecho en este sentido y mucho queda por hacer en torno a la generación de materiales que faciliten una participación eficiente y creciente en los procesos de toma de decisiones.

La capacitación deberá comprender además de la referida a aspectos técnicos-productivos y administrativos, contenidos que faciliten procesos de concientización sobre los derechos y obligaciones de los beneficiarios. Será de

gran importancia utilizar, con este mismo propósito, técnicas de capacitación generadas y experimentadas durante los últimos lustros, tales como la investigación-acción, laboratorios experimentales, y talleres de trabajo.

Como antes se dijo, el control de medios de producción, por parte de las mayorías de la población rural, constituye una necesidad insoslayable para que pueda tener lugar una participación efectiva. En países donde los asalariados rurales constituyen un porcentaje elevado de la mano de obra activa rural y en los cuales existan restricciones políticas para la transferencia de medios de producción, a los grupos sociales mayoritarios en las áreas rurales, la participación en la gestión de las empresas, por parte de los asalariados, contribuirá a mejorar sus posibilidades de participación. No puede esperarse, sin embargo, que la aplicación de esta política, en forma aislada, será capaz de llevar a estos grupos sociales por senderos de participación creciente.

Se requiere también definir una adecuada organización institucional, a nivel de las áreas rurales, para que se canalice la participación de su población. Las modalidades apropiadas diferirán para cada caso, debiendo estudiarse las organizaciones existentes en cada país y región, con la finalidad de determinar las posibilidades de utilizarse, reorganizarlas o crear otras nuevas.

No cabe duda que la aplicación de estrategias fundadas en estos pilares traerá aparejados problemas de enorme envergadura, ya que ellas atentan contra los intereses de grupos que concentran el poder económico y que ejercen enorme influencia sobre el uso del poder político.

Frente a lo que se ha venido exponiendo, se presenta un dilema de enorme envergadura: las estrategias que pueden ser eficaces para provocar un desarrollo rural de amplio espectro, como aquéllas que pudieran basarse en los tres pilares identificados, no son operacionales, por colisionar con intereses fuertemente arraigados en varios países, por un lado. Por el otro, las estrategias operacionales, como la modernización tecnológica, dirigida a elevar la producción e ingresos de los productores grandes y medianos, son altamente operacionales, ya que benefician a aquéllos que tienen enorme influencia para aprobar, implementar y facilitar la ejecución de tales estrategias, pero simultáneamente son incapaces de solucionar de manera significativa los problemas de pobreza de los grupos sociales más numerosos de la población.

A nivel de los países, existen cuatro elementos importantes que pueden solucionar favorablemente este dilema, que se ha convertido en un impase durante los últimos lustros : (1) la existencia de conflictos de diferente naturaleza, que tiende a precipitar, en algunos casos, la adopción de medidas de fondo; (2) el crecimiento de la conciencia en amplias masas de la población, sobre los derechos que les competen; (3) la existencia, en algunos grupos no necesariamente cohesionados, de una ética humanista, no fundada en valores religiosos; (4) el convencimiento creciente, en miembros pertenecientes a diferentes religiones, de que la profesión de su fe les exige una toma de compromiso con los más necesitados. Estas fuerzas no han sido suficientemente vigorosas para vencer los obstáculos de los grupos sociales que se oponen al desarrollo de amplio espectro que se presenta en este documento, pero no puede dejar de reconocerse su importancia creciente.

V. PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DE COOPERACION TECNICA

La necesidad de diseñar, implementar y ejecutar estrategias de desarrollo que incluyan políticas de muy diversa índole deriva en la necesidad de que los organismos internacionales de cooperación técnica sean capaces de responder a este tipo de requerimientos, por parte de los países, o como sucede a veces, capaces de responder a la demanda de los países, creada por la propia oferta de los organismos internacionales.

Para que estos organismos sean capaces de responder a la demanda generada, por cualquiera de los dos caminos, es necesario que tales organismos adopten una serie de medidas, a saber:

a. constitución de equipos básicos alrededor de cada uno de los tres pilares fundamentales para las diversas estrategias que pudieran diseñarse. Los tres equipos básicos estarán constituídos por especialistas en (1) políticas que estimulen la formación de capital privado y público y el aumento de la producción y el ingreso en las áreas rurales; (2) políticas destinadas a lograr distribuciones más igualitarias de los ingresos y mejoramiento en los niveles de vida de la población rural; y (3) políticas que posibiliten crecientes niveles de participación de las poblaciones rurales en las decisiones referidas a los procesos de desarrollo rural.

   Los miembros de cada uno de estos tres grupos, cuyo tamaño dependerá de cada organismo internacional, deberán constituir un equipo, entendiéndose por éste no a la simple sumatoria de personas, sino al grupo que responde a las características siguientes: (i) posesión de una doctrina clara y precisa que define su campo de acción y sus vinculaciones con otros equipos; y (ii) conocimiento recíproco de los integrantes a través de la realización de experiencias conjuntas e intercambios y debate constante de informaciones, ideas, experiencias, teorías, etc.,referidas a su campo de actuación.

b. definición de las estrategias alternativas básicas de posible aplicación para diferentes grupos de países. No hace falta recalcar mucho que, aunque existe gran homogeneidad entre los países de la región, derivada del devenir histórico común, se verifican también diferencias de diverso orden que ameritan la identificación de un grupo limitado de estrategias principales que puedan ser de posible aplicación, a diferentes países, con las adaptaciones de cada caso.

   En la definición de estas estrategias básicas deberá participar personal de cada uno de los tres equipos básicos mencionados en el inciso anterior. Además, las estrategias básicas necesitarán revisión periódica para adaptarlas a las realidades cambiantes de diferente naturaleza y a las apreciaciones que pudieran desarrollarse, a través de la experiencia y el análisis, con respecto a la conveniencia de aportar modificaciones a las estrategias originalmente convenidas.

c. La posición más adecuada, para un organismo internacional de la naturaleza indicada, parecería ser el partir de un conocimiento de la realidad y de

las estrategias más adecuadas para las diferentes realidades socio-económicas para identificar cursos de acción alternativos, o variaciones, en función de las restricciones económicas, políticas, sociales, etc., existentes. Deberá tomarse especial cuidado, al diseñar la estrategia específica para cada país, de manera conjunta con los funcionarios del respectivo gobierno, que ella no deje de contemplar políticas procedentes de las tres áreas básicas ya mencionadas, suficientemente significativas como para propiciar procesos de desarrollo rural con las connotaciones indicadas. En este contexto, los organismos internacionales deben considerar seriamente que el error de omisión es mucho más grave cuando se actúa a sabiendas del fracaso futuro o del escaso éxito que podrá obtener un plan de desarrollo carente de suficiente potencialidad para enfrentar las características específicas del subdesarrollo.

BIBLIOGRAFIA

ADELMAN, Irma: TAFT MORRIS, Cynthia; and ROBINSON, Sherman. Policies for Equitable Growth. Paper presented to the Conference on Economic Development and Income Distribution Institute of Behavioral Science. University of Colorado. April, 1976.

AHMAD, Yusuf J. Metodología de la Administración de Programas Integrados de Desarrollo Rural. Ginebra. Revista Internacional del Trabajo, 91(2):139-164. 1975.

AID. Strategies for Small Farmer Development: An Empririal Study of Rural Development Projects. A report prepared for the AID under Contract Nº AID/CM/ta-C-73-41, May, 1975. 2 Volumes and a Summary.

AID. Agricultural Development Policy Paper. Agency for International Development. Washington, D.C. June, 1973.

AMIN, S. El desarrollo desigual; ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico. Barcelona. Fontanella. 1975. 397 p.

ARAUJO, José Emilio G., ed. La empresa comunitaria. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Costa Rica, 1975, 387 p.

BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Manual de Administración de Proyectos. Mimeografiado, 1976.

BENELLO, C., George. Worker's Control in the United States: the Prospects. Paper presented to the Second Conference of People for Self-Management. Cornell University. Ithaca. New York. June, 1975.

CENTRO DE ECODESARROLLO, a.c. Los campesinos: para qué organizarlos. Centro de Ecodesarrollo del CONACYT. México. 1976.

CENTRO DE INVESTIGACIONES DEL DESARROLLO RURAL (CIDER). La promoción del desarrollo rural, México. FAO. Consulta de expertos en programas de desarrollo rural. RLAT/CONS/DR/78/6. México. Abril, 1978.

CEPAL, FAO, OIT, IICA, SIECA, OCT y OEA. Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica. Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, San José. Costa Rica. 1973.

CLEAVER, Harry, et al. The Green Revolution and the Distribution of Income. American Economic Review.

CONTADOR, Claudio R. Tecnología e rentabilidade na agricultura brasileira. IPEA-INPES. Coleção relatórios de pesquisa. Rio de Janeiro. 1975.

DE JANVRY, Alain C. de. The Political Economy of Rural Development in Latin America: An Interpretation. American Journal of Agricultural Economics, August, 1975, pp. 490-499.

FAO. Borrador de declaración de principios y programa de acción. Conferencia mundial sobre reforma agraria y desarrollo rural. WCARRD/4. Roma. Marzo, 1979.

FAO. Examen y análisis de la reforma agraria y el desarrollo rural en los países en desarrollo desde mediados de los años sesenta. Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. CMRADR/Inf. 3. Roma,1979.

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY. Report submitted by the Federal Republic of Germany to the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development. Rome, 12-21 July 1979. Report submitted in June,1978. pp. 41.

FURTADO, Celso. La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución Cubana. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

GARCIA, Antonio. Reforma Agraria o Modernización Tecnológica? La crisis del modelo tecnocrático de cambio. México. El Trimestre Económico, (4):77, 1972.

HIRSCHMAN, Albert. The Strategy of Economic Development. Yale University Press. New Haven, 1958.

HORVAT, Branke. Teoría de la planificación económica, Olkos-tau S.A., Barcelona, España, 1970.

IICA - FAO. Marco conceptual para la reforma agraria en América Latina. Chile. 1970. Plegable.

INSTITUTO DE TIERRAS Y COLONIZACION DE COSTA RICA (ITCO). Documentos básicos de la OIT sobre desarrollo rural. Serie Documentos Nº 5. Proyecto Cos/72/018 "Empleo y Desarrollo Rural" OIT/PNUD/ITCO. San José. Costa Rica. 1978.

KESSELMAN, Ricardo. Las estrategias de desarrollo como ideologías. Siglo XII. Buenos Aires. 1973. 150 p.

KHAN, Mahmood H. y MAKI, Dennis R. Effects of Farm Size on Economic Efficiency: The Case of Pakistan. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 6, Number 1. February 1979. pp. 64-69.

KOTTER, Herbert R. Observaciones sobre los principios fundamentales y la estrategia general implícitos en el desarrollo rural integrado. Boletín Mensual de Economía y Estadísticas Agrícolas. Vol. 23. Nº 4. Abril, 1974.

LIBOREIRO S., Ernesto, et al. Análisis de estrategias para el desarrollo rural en Latinoamérica. Primer borrador. Bogotá, 1978.

MAERKER, Rudolf. Cogestión - un modelo de libertad. Fundación Friedrich-Ebert. República Federal de Alemania. 1977.

MARTINEZ FERRATE, Rodolfo. Una política rural para el desarrollo. Solidarios. España. Segunda edición revisada, 1976.

MELLOR, John., Economía del Desarrollo Agrícola. Fondo de Cultura Económica.

MOHR, H. J., Estrategias de Desarrollo para América Latina. Bogotá, 1975, 330 p.

MOSHER, A. T. Getting Agriculture Moving: Esentials for Development and Modernization. Frederick A. Praeger.

OSHIMA, H. T. A Strategy for Asian Development, Economic Development and Cultural Change, Vol. 10, April 1962, pp. 294-316.

PEER, Kenk. "Workers" Participation in the Netherlands. Paper presented to the Second Conference of People for Self-Management. Cornell University, Ithaca, New York, June, 1975.

RESTREPO FERNANDEZ, Iván, et al. Los problemas de la organización campesina. Seminario sobre Organización Campesina y Desarrollo Agroindustrial. Editorial Campesina. México, 1975.

SCHULZ, Otto. Elementos de una estrategia del desarrollo rural en América Latina en la década de los setenta. Desarrollo Rural en las Américas, Vol. VI., Nº 1, enero-abril 1974, pp. 5-32.

SERVICIO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD. Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de Bolivia., Informe 1977. Descomunidades. La Paz, Bolivia. 1978.

STEWART, Fred J.; HALL, Harry H. y SMITH, Eldon D. Potential for Increased Income on Small Farms in Appalachian Kentucky. American Journal of Agricultural Economics. Vol. 61. Number 1. February 1979. pp. 77-82.

TRIVELLI, Pablo. La experiencia cooperativa en Mondragón. Mondragón. España. 1975. Paper presented to the Second Conference of People for Self-Management. Cornell University. Ithaca. New York. June, 1975.

USENIN, V.I., Coparticipación social o lucha de clases? Editorial Progreso. Moscú. 1974.

WHITEHORN, Alan y WALDEN, David. Towards a Pluralist Model of Self-Managing Socialism. Paper presented to the Second Conference of People for Self-Management. Cornell University. Ithaca. New York. June, 1975.

WORLD BANK. The Assault of World Poverty. The John Hopkins University Press. USA, 1975.

ZIMBALIST, Andrew. The Development of Worker's Participation in Socialist Cuba. University of Massachusetts. Paper presented to the Second Conference of People for Self-Management. Cornell University. Ithaca. New York. June, 1975.

POLITICAS Y ESTRATEGIAS DE LA INVERSION EXTERNA PARA EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA: PROPUESTA, PRECONDICIONES Y POSIBLE MAGNITUD DEL COMPROMISO*

* Trabajo presentado por el Dr. Juan Antonio Aguirre, Jefe de la División de Elaboración de Proyectos del IICA, en el Seminario "Políticas y Estrategias del Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe, en la Década de los 80". 10-11 de setiembre de 1979. Sede Central del IICA.

CONTENIDO

Página

I. INTRODUCCION 1

El Problema 1

II CARACTERISTICAS GENERALES DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO EN AMERICA LATINA 1

Crecimiento de la Deuda y su Servicio 1
Destino Sectorial de los Recursos Externos 1
Relaciones entre la Inversión Externa y el Crecimiento Económico 2
Destino Sectorial de los Gastos Corrientes 4
Características Generales: Resumen 5
Ingreso y Empleo - Situación al Inicio de la Década de los Ochenta 6
Situación del Ingreso 6
Situación del Empleo 6

III. EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO: CONCEPTO, NIVELES Y COMPONENTES 8

Concepto Tradicional y su Lógica Evolución 8
Evolución de los Conceptos: Desarrollo Rural Integrado 9
Proyectos de Desarrollo Rural Integrado: Componentes 10
Estrategia para Lograr Acelerar Inversiones en Proyectos de Desarrollo Rural Integrado 13

IV. LOS PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO RURAL: ALGUNAS PRECONDICIONES 15

Compromiso Político 15
Política de Desarrollo Rural Integrado Definida y Propia 15
Participación de las Bases Populares 15
Coordinación del Proyecto: Planificación y Diseño Conjunto .. 16
Nueva Concepción del Concepto de Evaluación 16
Larga Madurez e Impacto Intangibles 17
Flexibilidad Operacional 17
Liderazgo Institucional 17
Cantidad y Calidad del Personal para Ejecutar los Proyectos .. 18
Capacidad Administrativa 19
Enfoque Espacial Específico 19
Mecanismos Eficientes de Supervisión y Seguimiento 20
Programas de Investigación Permanentes sobre Indicadores Sociales 20
Prioridades Reales: Valores vs Dinero 21

V. LA DECADA DE LOS OCHENTA : DIMENSION DEL COMPROMISO Y ESTRATEGIA DEL DESARROLLO 22

BIBLIOGRAFIA 25

I. INTRODUCCION

El Problema

América Latina, en el período de 1970 a 1978, ha incurrido en un rápido endeudamiento externo que se orientó en forma unisectorial y unidimensional y con marcado contenido productivo e infraestructural. La orientación anterior contribuyó a crear desequilibrios intra e intersectoriales en especial en las áreas de empleo y distribución del ingreso.

La década de los ochenta debe permitir un análisis y replanteamiento crítico de la estrategia de las inversiones externas que el Continente necesitará alrededor de una mayor proporción e implementación de proyectos de desarrollo rural integrado. El propósito de este ensayo es por tanto, el plantear una política y estrategia para los proyectos antes mencionados.

II. CARACTERISTICAS GENERALES DEL FINANCIMIENTO EXTERNO EN AMERICA LATINA

Crecimiento de la Deuda y su Servicio

El impacto que en los últimos 10 años han tenido los fondos* provenientes del exterior en el desarrollo de América Latina, ha sido ampliamente debatido. La deuda externa ha crecido y su servicio ya representa una carga importante para los gobiernos del Continente (Cuadro No. 1).

Destino Sectorial de los Recursos Externos

El origen, destino y resultados de la aplicación de los mismos, debe ser motivo de nuestra preocupación, por la influencia que tienen en el bienestar de los pueblos del área, el uso de los recursos externos y el efecto guía que ejercen sobre las inversiones totales que con recursos propios realizan los gobiernos del área.

Las enversiones en el período 1970 a 1977, de los dos principales agentes financieros externos, fueron de US$ 17.211,6 millones, lo cual representó una inversión per cápita anual promedio de US$ 6,53. La inversión externa durante el período dio prioridad evidente a 4 de los once sectores en que los fondos fueron:

---

* Las fuentes de inversión más conspicuas a nivel del sistema internacional son sin duda alguna, el BID, Banco Mundial y la AID, aunque se reconoce la contribución bilateral y privada de fondos; sin embargo creemos que el comportamiento del BID y del Banco Mundial son extrapolables al resto de las agencias en mayor o menor grado, porque las fuentes privadas operan con criterios más comerciales y menos desarrollistas. Por otra parte, los arreglos bilaterales, muchos de ellos a título de donativo, realmente no suelen ser, por su monto e impacto, de gran importancia.

CUADRO No. 1. América Latina. Deuda Pública y Servicio 1950 - 1975

Año	Deuda Pública 1/ (%)	Servicio de la Deuda Pública 2/ (%)
1950	3,15	3,6
1955	5,95	7,5
1960	5,20	11,9
1965	10,94	9,1
1970	15,80	11,4
1975	18,80	12,6

1/ Como porcentaje del Producto Nacional Bruto

2/ Pago de intereses y capital como Porcentaje del Valor de las Exportaciones

Fuente: David Morawetz. Twenty five years of economic development 1950-1975. The Johns Hopkins University Press Baltimore. 1977. 125 p.
World Bank. World Tables 1976. World Bank, Washington. 1977. 552 p.
Shalil Jain. Size Distribution of Income. A compilation of Data. World Bank, Washington. 1975. 135 p.

agricultura 22,1 por ciento del total; transporte y telecomunicaciones 22 por ciento; energía 21,7 por ciento y desarrollo industrial el 17,7 por ciento. De los restantes sectores representados, siete recibieron solamente el 16,5 por ciento del total (Cuadro No. 2). A pesar de que el sector agrícola recibió el 22,1 por ciento de los fondos, lo que lo coloca a la cabeza del esfuerzo, los otros sectores fueron tratados con igual importancia, a pesar de la mayor importancia relativa del sector agrícola para la economía del área.

La estructura de inversión anterior establece claramente dos hechos incontrovertibles; primero que las prioridades del Continente hasta la fecha han sido eminentemente productivistas y segundo que los servicios sociales, agua potable y alcantarillado, desarrollo urbano y vivienda, educación, población y nutrición, han representado un esfuerzo en cierta forma marginal ya que sólo recibieron US$ 0,87 per cápita anual o el 13,2 por ciento del monto invertido por las fuentes externas.

Relaciones entre la Inversión Externa y el Crecimiento Económico

Los resultados anteriores no serían relevantes si la inversión externa no influenciara el comportamiento de los grandes parámetros económicos del Continente.

Los resultados preliminares muestran un coeficiente de determinación (R^2), entre la inversión externa total proveniente de las agencias internacionales y el producto interno bruto del Continente, que fluctúa entre 0,90 y 0,94, dependiendo del modelo utilizado*.

CUADRO No. 2. América Latina: Sectores a los cuales se dirigió la Inversión Externa. 1970 - 1977

Sector	Total de Fondos	%	Gasto/Capita Promedio Anual
Agricultura	3.811,9	22,1	1,45
Agua potable y Alcantarillado	1.229,2	7,1	0,47
Asistencia Técnica	149,3	0,8	0,05
Desarrollo Urbano y Vivienda	289,2	1,6	0,11
Educación	726,2	4,2	0,28
Energía	3.737,5	21,7	1,42
Fines Generales	266,8	1,5	0,10
Industria	3.051,7	17,7	1,16
Población y Nutrición	35,8	0,2	0,01
Telecomunicaciones y Transporte	3.717,0	22,0	1,41
Turismo	197,0	1,1	0,07
TOTAL	17.211,6	100,0	6,53

Fuentes: World Bank. World Tables 1976. World Bank. Washington, 1977. 552 p.

* Los modelos utilizados fueron: lineal, logarítmico, cuadrático, geométrico, raíz cuadrada y gamma.

Otro elemento importante, resultante del análisis, fue el obtenido al correlacionar la inversión externa total per cápita y el producto interno bruto per cápita y calcular el coeficiente de determinación entre ambos, obteniéndose coeficientes que variaron entre 0,81 y 0,90, lo cual demuestra que a pesar de lo global de los parámetros, de los problemas de redistribución y del efecto atenuante de la población, la inversión externa influencia el ingreso y la redistribución de éste en los países del Continente.

Los resultados anteriores ponen de manifiesto que la neutralidad de la inversión externa es una hipótesis de dudosa validez ya que el "efecto guía" que puede ejercer sobre la economía local resultante es evidente. Es por tanto necesario tomar nota de lo anterior por las implicaciones que podría tener en los campos social, político y económico para los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y en especial las relaciones entre ambos grupos en relación con la forma y disposición de la inversión externa en el área.

Destino Sectorial de los Gastos Corrientes

La contribución local a la inversión externa son los gastos corrientes, los cuales han presentado una ligera tendencia a disminuir, con excepción de subsidios y transferencias, intereses de la deuda y otros gastos (Cuadro No. 3).

La estructura mencionada pareciera indicar que: a) el sector agropecuario no es de los prioritarios; b) el papel de los Ministerios y Secretarías de Estado ha disminuido, al entregarse gran parte de la ejecución a organismos autónomos y descentralizados por la vía de subsidios y transferencias; y c) la deuda externa ha crecido en forma sistemática implicando un endeudamiento progresivo, cuyo aumento pone un lógico límite a futuros compromisos.

Los gobiernos locales, por otra parte, han hecho lo que pareciera ser dentro de sus posibilidades, un esfuerzo razonable en educación y salud, servicios a los que han dedicado entre el 18 y 20 por ciento anual de los gastos corrientes. Los gastos en seguridad social muestran una tendencia a aumentar ya que ellos componen buena parte del rubro "otros gastos", indicando una evidente preocupación en el área de servicios sociales.

El elemento curiosamente preocupante de la estructura de distribución de gastos, es que para 1978 se estaría dedicando de los gastos corrientes del gobierno central, el 3,07 por ciento en promedio al sector agrícola, con una manifiesta tendencia decreciente, lo que nos llevaría, hacia final de la próxima década, a una participación de alrededor del 2,7 por ciento del presupuesto nacional promedio.

Al argumento anterior, se añade otro muy interesante que sostiene que al pasar la ejecución a los entes autónomos del sector, para qué se necesitará que un Ministerio de Agricultura reciba mucho más de este nivel? Y si esta es la situación previsible de la próxima década, qué se hará con los proyectos de inversión en el sector, si éstos son integrados y requieren un fuerte elemento de planificación y coordinación?

Dichas preguntas nos llevan a pensar en la posible necesidad de replantear el papel de los Ministerios y Secretarías de Estado, dentro del conjunto total de las políticas de desarrollo del sector.

CUADRO No. 3. América Latina: Estructura de los Gastos Corrientes de los Países por Sector de Apropiación

Sector	1967 1/	1973 2/	1978 3/	Δ
Gastos corrientes	(%)	(%)	(%)	
Defensa	9,35	9,32	9,28	- 0,05
Agricultura	3,40	3,22	3,07	- 0,88
Educación	15,22	14,09	13,23	- 1,23
Salud	6,67	5,86	5,28	- 2,02
Transportes	5,29	4,60	4,14	- 2,17
Comunicaciones	1,88	1,24	0,94	- 5,67
Transferencias a gobiernos locales	6,38	6,36	6,33	- 0,05
Subsidios y transferencias	19,86	21,15	22,21	+ 1,08
Intereses de la deuda	3,91	4,18	4,38	+ 1,15
Otros gastos	27,99	29,93	31,14	+ 1,15

1/ Factor de ajuste = $\frac{(a)\ (100)}{137,9}$ donde 137,9 = Σ de los % sin ajustar en los casos de series > de 26 o lo que es lo mismo FA = $\frac{100}{137,9}$ = 0,7251

2/ Factor de ajuste = $\frac{100}{139,6}$ = 0,7163

3/ Proyección del gasto corriente por rubro.

Fuente: World Bank. World Tables 1976. World Bank, Washington, 1977. 552 p.

Características Generales: Resumen

Los datos presentados en los párrafos anteriores, son indicativos de algunas de las tendencias básicas del uso de fondos de origen externo en el Continente y merecen citarse, en la siguiente forma:

Fondos externos:

a. Han sido dedicados a desarrollar la infraestructura básica.

b. Han sido aplicados sobre problemas específicos.

c. No han dado una prioridad al sector agropecuario conmensurable con la importancia social, política y económica de éste.

d. Independiente de la intención original y su forma de aplicación, han tenido una definitiva influencia sobre el comportamiento del producto interno bruto total y per cápita.

e. Los fondos externos han dado poca importancia a los servicios sociales tendientes a mejorar la calidad general de la vida.

Ingreso y Empleo - Situación al Inicio de la Década de los Ochenta

Los esfuerzos en el área de inversiones y gastos corrientes en última instancia fueron, o debieron de haber sido hechos, con el propósito de servir a los habitantes del Continente; si esta hipótesis fuese correcta la resultante debió de haber sido una situación, en ambas áreas, que indicase una distribución "equitativa" del ingreso y un nivel de desempleo que si no disminuyese por lo menos no aumentase. Veamos que ha ocurrido.

Independientemente de las dificultades existentes en la cuantificación de ambos elementos, existe a la fecha el suficiente número de censos y estudios que, ajustados y manipulados racionalmente, pueden dar un elemento de magnitud de la situación.

Situación del Ingreso

El Cuadro No. 4 pone de manifiesto, en forma general y tentativa, un estimado de la distribución del ingreso. En él Podemos observar que el 30 por ciento de los latinoamericanos de más bajos ingresos reciben el 6,4 por ciento del ingreso disponible mientras que el 10 por ciento de la población latinoamericana de más altos ingresos recibe el 33,5 por ciento del ingreso disponible. Las cifras anteriores ponen de manifiesto el hecho de que si alrededor de 164 millones de latinoamericanos reciben el 18 por ciento del ingreso disponible y 16 millones reciben el 40 por ciento, no podemos esperar que hayan mercados para nuestros propios productos, que haya desarrollo económico y, en especial, que exista paz y tranquilidad para nuestros hijos.

Situación del Empleo

Un elemento que no debemos olvidar, es el de que para tener ingresos hay que trabajar y en América Latina,entre 1960 y 1978, la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo pasó del 7,4 por ciento al 12 por ciento y si continuase la tendencia para fines de este siglo, cerca del 24 por ciento de esa misma fuerza estaría desempleada. Es necesario resaltar que los cálculos anteriores son del desempleo "cuantificable"; aquél que se produce en el sector urbano y agrícola comercial y semi-comercial, por lo que la gran parte de nuestra población rural queda sin ser incluída, así como tampoco las cifras correspondientes al subempleo y el empleo estacional.

CUADRO No. 4. América Latina: Estimaciones de la Distribución del Ingreso Disponible a 1977

Estrato de la Población en Porcentaje	Porcentaje del Ingreso 1/	Porcentaje Acumulativo
Hasta 10	1,4	1,4
10 a 20	2,1	3,5
20 a 30	2,9	6,4
30 a 40	4,1	10,5
40 a 50	5,6	16,1
50 a 60	7,6	23,7
60 a 70	10,3	34,0
70 a 80	13,9	47,9
80 a 90	18,6	66,5
90 a 100	33,5	100,0

1/ Calculados con base en una función de ajuste del tipo $y = b_o e^{-b_1 x} x^{b_2}$ y los cálculos fueron realizados por la División de Procesamiento de Datos del IICA/CIDIA

Fuentes: David Morawetz. Twenty five years of economic development 1950-1975. The Johns Hopkins University Press. Baltimore 1977. 125 p.
Shalil Jain. Size Distribution of Income. A compilation of Data. World Bank. Washington,1975. 135 p.

La situación que hemos descrito por la vía de dos indicadores que creemos resumen en buena parte los problemas del Continente, nos lleva a preguntarnos si realmente ha valido la pena invertir 17,2 miles de millones de dólares en ocho años, para enfrentar en los próximos años una distribución del ingreso como la presentada y una tasa de desempleo creciente o inestable.

CUADRO No. 5. América Latina: Tasa de Desempleo Real y Proyectada 1960 a 2000

Año	Tasa de Desempleo (%) 1/
1960	7,4
1965	8,2
1970	8,5
1975	10,9
1980	12,8
1985	14,9
1990	17,5
1995	20,5
2000	24,0

1/ Cálculos proyectados con base en el comportamiento histórico y una función lineal $Y = a + bX$

Fuente: David Morawetz. Twenty five years of economic development 1950-1975. The Johns Hopkins University Press Baltimore. 1977. 125 p.

III. EL DESARROLLO RURAL INTEGRADO: CONCEPTO, NIVELES Y COMPONENTES

Concepto tradicional y su lógica evolución

La concepción unidimensional del desarrollo rural, que predominó en las esferas financieras internacionales y que apoyaba la inversión por línea específica de actividad entre 1950 y 1970, se centraba alrededor del concepto de que los problemas de pobreza y distribución se resolverían si se lograba un crecimiento económico acelerado, ya que éste llevaría a la población en su totalidad a mejores niveles de ingreso y desarrollo; por otra parte, los proyectos financiados en América Latina por las agencias financieras internacionales y programas bilaterales, en beneficio del sector agropecuario, hasta el momento han hecho énfasis en el financiamiento de líneas específicas y tampoco parecen haber hecho un gran impacto en el mejoramiento general del nivel de vida de los habitantes del área.

Las inversiones que financian proyectos por líneas específicas, no reconocen un hecho fundamental, lo integral del proceso de desarrollo rural que al igual que

todo proceso en el cual está involucrado el ser humano, debe ser concebido en forma de un sistema.

Una concepción sistemática del proceso de desarrollo rural, da a los proyectos en esta área, un enfoque de carácter multisectorial desde su diseño, lo cual lleva implícito que desde la etapa de identificación, en el ciclo de cualquier proyecto, debe de señalarse e identificarse con precisión el expectro de la multisectorialidad del proyecto.

La multisectorialidad del proceso de desarrollo rural, derivada del cencepto de sistemas, tiene dos aspectos (positivo y negativo), para cada una de las diferentes etapas en el ciclo de proyectos. Los proyectos planteados alrededor de líneas específicas,han sido y son simples de identificar, preparar, ejecutar y evaluar y esa simpleza los ha hecho y hace atractivos; sin embargo, esa misma simpleza que los hace atractivos se convierte en su mayor debilidad, ya que esto implica, para los inversionistas públicos y privados, no tomar en consideración elementos básicos de carácter directamente e indirectamente productivos (Servicios de apoyo) y sociales, que debieron de haber sido considerados dentro de los objetivos de los proyectos financiados para garantizar el éxito de éstos. A pesar de que los objetivos de los proyectos financiados pudieron haber sido limitados en ámbito, no hay que dejar de reconocer que cumplieron y todavía cumplen una etapa en el desarrollo del Continente, cual es la asociada con la integración y apertura física y económica del mismo.

La pregunta es cómo pasar de una etapa eminentemente productiva a una etapa que, sin dejar de preocuparse por el mantenimiento de la infraestructura física lograda a costa de grandes sacrificios, pueda brindar apoyo a aquellos servicios básicos que la población del Continente necesita.

Evolución de los conceptos: Desarrollo Rural Integrado

Los logros y enfoques de los últimos años en las inversiones externas y propias, requieren por tanto un replanteamiento con el propósito de acelerar el proceso de desarrollo rural del Continente, dentro de un contexto más humano, donde sea el hombre el objeto de los esfuerzos de desarrollo y se convierta en dueño de su propio destino.

El desarrollo debe ser concebido en un ámbito de carácter rural y no solamente agropecuario, comprendiendo los habitantes de las áreas rurales del Continente, definidas éstas como aquéllas que, fuera de los grandes centros poblados de un país o región, capitales provinciales, departamentales y ciudades de medio y gran desarrollo, derivan un sustento del trabajo del agro y prestan servicios asociados con su producción.

En relación con lo anterior, deseamos señalar algunos elementos que creemos importantes y que se relacionan directamente con esta concepción. Primero, para lograr el desarrollo rural debemos entenderlo como un desarrollo integrado, donde participen en forma armónica los elementos productivos directos e indirectos, de bienestar social y participación y de desarrollo institucional.

Segundo, debe integrar la producción de bienes y servicios al proceso productivo, con la participación del hombre que produce, en forma racional y balanceada

dentro de las posibilidades y potenciales de los recursos físicos, humanos y económicos del país y/o región en cuestión.

Queremos resaltar como condición necesaria, la integración intrasectorial e intersectorial para la obtención de bienes y servicios que sirvan al hombre como productor y consumidor. Esta integración representa el incluir en forma efectiva cualquier servicio urbano o rural de producción primaria o de transformación, que sea necesario, evitando una visión excesivamente agrarista del desarrollo, con la cual solamente se recrudecen los desequilibrios dentro del sector.

Tercero, debe tener un carácter espacial definido, reconociendo las diferencias o similitudes que se manifiestan dentro del ámbito geográfico de cualquier país.

Cuarto, debe pretender lograr la participación de los beneficiarios del proceso por medio de la promoción de organizaciones humanas, que respeten la condición de ente pensante y decisorio del hombre rural y en especial que contribuyan a mejorar (y no sustituyan) los valores sociales y culturales de los involucrados y por involucrar en el proceso.

El desarrollo rural, como lo hemos planteado, es por tanto un proceso integrativo a nivel del sector y entre sectores con el hombre como objeto y sujeto del proceso.

Proyectos de Desarrollo Rural Integrado: Componentes

Los componentes de un proyecto integrado de desarrollo rural, para nuestros propósitos, lo hemos identificado en cuatro áreas: a) directamente productivos; b) indirectamente productivos; c) sociales y d) fortalecimiento institucional (Figura No. 1). El contexto de éstos dentro del esquema nacional de planificación, se presenta en la Figura No. 2.

Los componentes directamente productivos son aquéllos que se identifican directamente con la producción: tenencia, cubriría los aspectos relacionados con la posesión, catastro y legalización que incentiven el uso racional y la inversión sostenida en el recurso; trabajo, cubriría la selección y combinación armónica de procesos productivos, aquí incluímos los aspectos de administración y gestión de las empresas individuales o colectivas; capital, cubriría los recursos propios básicos sobre los que se aplicaran los externos; insumos, cubriría todo aquello que se relacione con la exitosa producción y/o cría de cultivos y crianza; agua, cubriría los aspectos relacionados con la disponibilidad y manejo racional de los recursos hídricos; y cultivos, cubriría los procesos de selección ecológica de cultivos y crianzas y el material de origen animal y/o vegetal correspondiente.

Los componentes indirectamente productivos son aquéllos que se identifican básicamente con los servicios agropecuarios requeridos por el proceso productivo para que éste se lleve a cabo. Es difícil separar ciertos elementos en uno u otro tipo por decisión propia, hemos incluído algunos que podría argumentarse su ubicación. Entre los servicios incluídos en este grupo señalamos: comercialización de productos e insumos; generación de tecnología, cubriría la investigación físico-biológica y socio-económica; transferencia de tecnología, cubriría los procesos formales y no

RELACIONES Y COMPONENTES DE UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

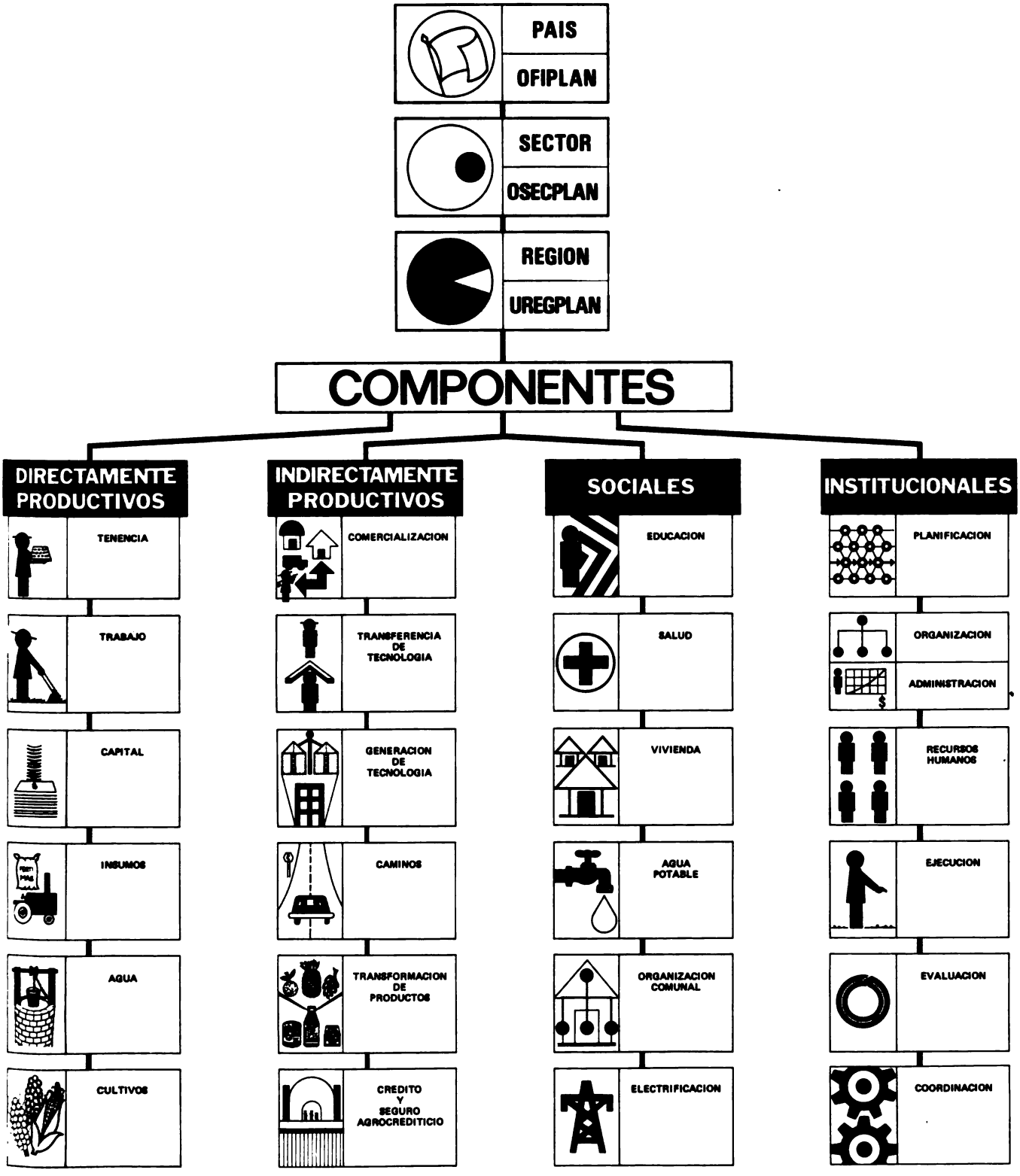

FIGURA No. 1

LOS PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO Y EL PROCESO DE PLANIFICACION

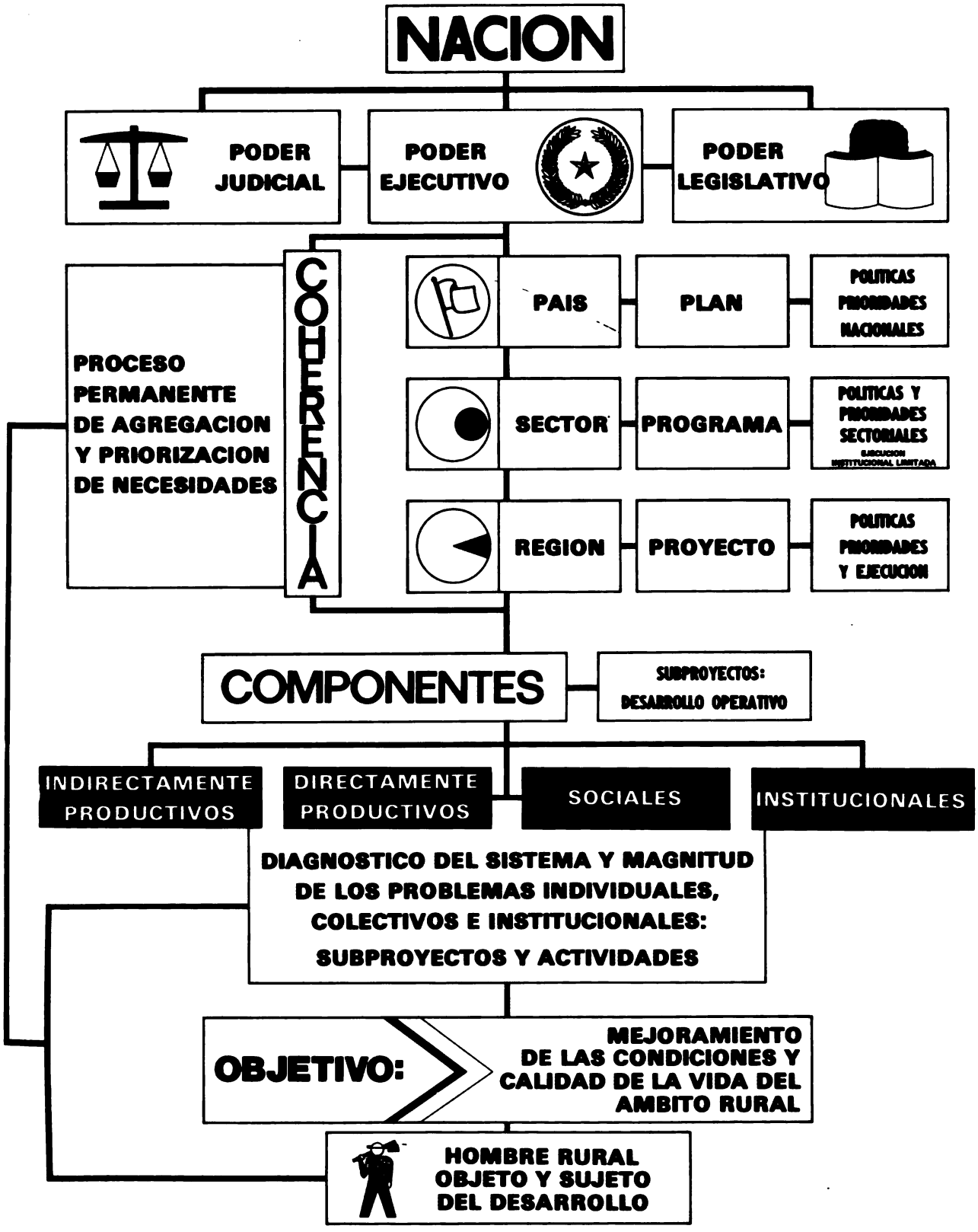

FIGURA No. 2

formales para poner al servicio de los usuarios los conocimientos necesarios; caminos , cubriría las facilidades sobre las cuales se mueven los productos e insumos incluyendo parque vehicular; transformación de productos, cubriría los elementos agroindustriales y el crédito y seguro agrocrediticio, cubriría el dinero y la garantía de recuperación.

Los componentes sociales son aquéllos relacionados con el bienestar del hombre como objeto y sujeto del desarrollo y se identifican en gran parte con las necesidades básicas de éste, la salud, educación y vivienda y algunos de los servicios asociados con esta última, como serían la electrificación, agua potable y los servicios de alcantarillado. Estos servicios se complementan con el componente de organización social, tanto con propósitos productivos como de carácter humano y con propósitos de mejoramiento de su medio ambiente social, político y económico.

Los productos integrados de desarrollo rural tienen problemas institucionales serios, algunos de los cuales hemos discutido, que se refieren a organización, procesos y sistemas operativos, planificación, coordinación -interna y externa- y calidad y cantidad de personal, por lo que un área que debe incluirse en esta clase de proyectos, es aquélla que permita la adecuación de las instituciones involucradas a los nuevos retos.

Los proyectos tendrían en su concepción dos opciones básicas de organización: la primera sería que cada elemento dentro de un área de componentes se convirtiera en un subproyecto, de ser así, podríamos tener una flexibilidad operacional mayor siempre que especificásemos cada elemento dentro de cada componente, lo suficiente para dar una idea clara de problemas, objetivos, actividades y recursos requeridos y la segunda de que cada subcomponente dentro de cada área de componente, se convirtiera en un subproyecto con los problemas prácticos que un grado de detalle como el que esto requiriría, implica en la etapa de diseño y elaboración de dichos proyectos.

Estrategia para lograr acelerar inversiones en Proyectos de Desarrollo Rural Integrado

Las inversiones que se requiririan pueden plantearse de varias formas. La primera de estas opciones sería un programa integrado de inversiones para el desarrollo rural a nivel del sector, para desarrollar un grupo de proyectos de inversión que trataran, a nivel de problema individual, de abarcar los diferentes componentes del desarrollo rural.

Los programas integrados de inversiones sectoriales tendrían la ventaja potencial de que los proyectos que los conformarían abarcarían áreas específicas de un problema mayor, con las consecuentes ventajas de diseño y elaboración. El problema estaría en la relación con la administración y ejecución de los mismos a nivel individual y su coordinación.

Los elementos limitantes de este enfoque son: el diseño y planificación de una operación conceptualmente complicada, como es un programa con componentes intra e intersectoriales; la coordinación institucional entre entidades funcional y

organizacionalmente en muchos casos radicalmente diferentes; y los limitados recursos humanos de los países para la ejecución de programas como los planteados.

Los limitantes anteriores se complican aún más si a lo anterior añadimos la limitante geográfica de un área o región, ya que en ese caso las instituciones añaden a sus problemas normales la necesidad de descentralizar la planificación, la ejecución y sobre todo las decisiones a nivel de campo.

Los programas integrados de inversiones sectoriales han sido evidentemente intentados en algunos países del área, resultando en la práctica muy difíciles para las capacidades locales, situación que parece evidenciarse con mayor claridad en los países menos desarrollados del Continente.

La segunda opción son los proyectos de desarrollo rural integrado, como tal, los cuales acaban resultando mini-planes sectoriales a nivel regional o de área. Estos a veces tienen la tendencia de independizar sus acciones de los planes del sector con la consecuente duplicación de esfuerzos y conflictos operativos.

Los proyecoos integrados de desarrollo rural, son básicamente parecidos, conceptual y operativamente, a los programas sectoriales que sólo son menores en dimensión operativa, estando por lo tanto más dentro de las posibilidades de los países.

Los proyectos integrados de desarrollo rural tienen los mismos elementos limitantes que los programas integrados, sólo que en menor escala. La escala es lo que pareciera hacer los proyectos integrados más atractivos que los programas sectoriales, lo cual ha hecho que éstos hayan proliferado en los últimos tiempos, sin mucho pensamiento sobre sus requerimientos o implicaciones de carácter operativo.

Un problema que tienen esta clase de proyectos, es la coordinación intersectorial, la cual en muchos casos ha sido una de las causas de que los proyectos de este tipo, o los que llevan esta etiqueta, sean integrados a nivel de instituciones sectoriales relacionadas en forma directa o indirecta con los procesos productivos de carácter agropecuario.

La situación antes descrita, es producto no sólo de las dificultades organizacionales, funcionales y coordinativas, sino de lo que podría denominarse atracción ocupacional y productiva; en otras palabras, cuando se piensa en desarrollo rural, normalmente se piensa en bienes y/o servicios que afectan la producción,porque es el área en que nos sentimos cómodos técnica, personal y educacionalmente.

La tercera opción sería la elaboración de proyectos de desarrollo rural integrado, con ámbito regional dentro de un plan sectorial donde éstas comenzaran a nivel piloto y fueran ampliando su área de influencia dentro del plan del sector, en la medida que el país gana experiencia en el diseño de esta clase de proyectos y las instituciones la ganan en la ejecución.

La opción anterior se ha visto limitada por el hecho de que a pesar del esfuerzo masivo en planificación sectorial en la última década, ésta no parece haber encontrado a la fecha un mecanismo viable para convertir los diagnósticos y planes sectoriales en proyectos "realistas" de inversión. Los proyectos de desarrollo rural integrado con ámbito regional, podrían ser el inicio conceptual y práctico que ayudase a cerrar esta brecha entre la planificación y la ejecución.

IV. LOS PROYECTOS INTEGRADOS DE DESARROLLO RURAL: ALGUNAS PRECONDICIONES

Es difícil y quizás hasta pretencioso, pensar que proyectos como los que hemos esbozado, van a tener éxito inmediato y ser aceptados; lo que sí pareciera conveniente, es el pensar en algunas de las precondiciones que pueden ser necesarias para que esta clase de esfuerzos mejoren sus posibilidades de éxito.

Compromiso Político

Proyectos como los que hemos planteado, por su carácter multisectorial y complejidad operativa, requieren un fuerte apoyo político en virtud de que los problemas que por su operacionalidad producen, generan serios desequilibrios institucionales, que sólo se pueden enfrentar con compromiso y apoyo político.

Política de Desarrollo Rural Integrado Definida y Propia

Los países latinoamericanos no deben reflejar las políticas de los organismos internacionales en un campo tan importante como éste, sino que debieran ser éstos los que reflejen las políticas de los países. La primera prueba de un compromiso político real, es la existencia de una política clara y definida que contemple esta clase de proyectos como una opción de inversión, dentro de las que normalmente se consideran. Podemos decir que a la fecha, gran parte del interés ha sido declarativo, pues las acciones de prosecución llevadas a cabo se han visto seriamente limitadas por la falta de apoyo político real, traducido en decisiones de política y operaciones apoyadas presupuestariamente.

Participación de las Bases Populares

Los proyectos integrados requieren una amplia participación de los beneficiarios, ya sea en forma individual u organizada. La participación en la planificación y ejecución de esta clase de esfuerzos, casi siempre deriva en una participación y concientización, que irremediablemente se transforma con el tiempo en participación política.

La participación política de las bases populares rurales es algo que algunos gobiernos no desean fomentar por razones de carácter interno, ya que esto podría, según el carácter que ésta tome, significar un debilitamiento de los grupos que detentan el poder político en la actualidad, puesto que un proceso de participación como el necesario en esta clase de proyecto, es políticamente educativo en el mediano y largo plazo.

La participación masiva de los beneficiarios no ha sido un elemento fomentado o necesario, cuando se ha tratado de proyectos de carácter básicamente infraestructural o de proyectos agrícolas, orientados por línea de producto. Por razones obvias, sin embargo, si a largo plazo deseamos mejorar las situaciones de las masas rurales, ellas deben de participar, además de que tienen pleno derecho.

Coordinación del Proyecto: Planificación y Diseño Conjunto

El inicio de todo proceso de coordinación interinstitucional y/o intrainstitucional, es la planificación conjunta. La evidencia actual ha demostrado que, en la práctica, lo que viene sucediendo cuando se habla de coordinación, es la acción unilateral donde la institución que genera o identifica el proyecto, asume una actitud de liderazgo y un papel de directora de la coordinación.

Son conocidos los casos donde una institución, cuya participación en un proyecto es necesaria para asegurar su éxito, es enterada de esta participación cuando el proceso de puesta en marcha del esfuerzo está muy avanzado, con la consecuente irritación y demoras ulteriores.

Nueva Concepción del Concepto de Evaluación

La evaluación es y ha sido de hecho, basada en criterios numéricos y de eficiencia productiva, constructiva o de uso y desembolso de fondos, al hablar de carreteras, represas hidroeléctricas, sistemas de agua potable, de distribución de electricidad, ganadería, crédito agrícola o cualquiera de los proyectos de inversión, en los que hemos hecho énfasis en el sector en los últimos años.

La evaluación "ex-ante" ha sido basada casi exclusivamente en medidas de carácter económico y financiero, como son la tasa interna de retorno, el valor presente y la relación beneficio-costo. En proyectos con alto contenido de fortalecimiento institucional, como pretenden ser los de desarrollo rural integrado, es necesario incorporar en el diseño del proyecto, criterios de evaluación que realmente recojan y acrediten el impacto social e institucional de éste sobre los beneficiarios.

La evaluación durante la ejecución, hasta la fecha, ha sido cubierta por los informes de carácter administrativo que recogen principalmente elementos de carácter constructivo, de obtención de bienes y servicios o de porcentajes de fondos desembolsados. En el caso de proyectos de desarrollo rural integrado es evidente que, sin dejar de reconocer la importancia de estos elementos, es necesario establecer criterios que permitan medir el progreso en las áreas de carácter social e institucional.

La evaluación "ex-post", hasta el momento, ha dependido en gran parte de la labor de misiones o grupos que en cierta forma representan esfuerzos conyunturales, aunque cueste reconocerlo. En proyectos potencialmente tan complejos como los propuestos, esta acción debe representar un proceso sistemático que dependa no de evaluadores externos, como hasta ahora, sino que recaiga sobre los organismos nacionales, ya que éstos son en realidad los que debieran de ser los primeros interesados por los resultados que obtienen sus propios esfuerzos.

La evaluación en proyectos de desarrollo rural integrado es permanente y debe estar integrada al proyecto en todas sus fases, lo que no ha sido el caso en el pasado. Lo más importante, sin embargo, es que proyectos con componentes tan diversos como los de desarrollo rural integrado, deben de ser evaluados con otros elementos, además de los que tradicionalmente se han venido utilizando.

Larga Madurez e Impacto Intangibles

Al adentrarnos en el área de desarrollo rural integrado, enfrentamos proyectos cuyos logros son intangibles, donde el "proceso" de mejoramiento como logro es lento y a veces puede llegar a ser psicológicamente frustrante para aquellas personas envueltas en su administración.

El concepto de "logro tangible" debe por tanto tener otra dimensión, donde los coeficientes económicos y financieros de costo y beneficio deben ser depreciados y apreciados, en tanto corresponda, por índices compuestos que intenten medir el efecto de los esfuerzos hechos sobre el mejoramiento y/o deterioro que el proyecto produzca sobre el nivel y calidad de la vida de los beneficiarios.

Otro elemento que debemos de evaluar seriamente, es el concepto de tiempo que hemos tenido hasta el momento, donde nuestro horizonte temporal se asocia al período de desembolso de los fondos; recientemente hemos visto esfuerzos donde se habla de evaluación dos y hasta tres años después del último desembolso. La pregunta que se nos plantea es si el mejoramiento de nivel y calidad de la vida de los seres humanos no es un evento terminal, sino un proceso que pasa por etapas donde una fase va evolucionando en la siguiente forma, muchas veces paralela, por períodos largos.

La tangibilidad temporal del éxito hace de la evaluación un proceso permanente, donde lo importante es posible que sean indicadores de dirección o curso y no indicadores de logro final en un tiempo y espacio dado.

Flexibilidad Operacional

Un banco internacional o nacional es una entidad que presta dinero para recuperarlo, pero el desarrollo rural requiere algo más que prestar dinero; requiere una decisión en relación con el concepto de riesgo compartido, donde la equidad no debe prevalecer sobre la rentabilidad, pero esta última no debe ser el patrón universal de medida.

Conforme la comunidad participa en el proyecto de desarrollo rural integrado, las autoridades y organismos nacionales asumen una posición preponderante. Ya no será él o los contratistas edificando una presa o carretera que se puede inspeccionar o pedir cuentas; ahora es un grupo de organizaciones o de comunidades que informan sobre logros, cambios de actitudes y en general, sobre el progreso logrado en la dirección correcta.

Por lo anterior, habrá que "creer" un poco más en los "nativos". Habrá, sin embargo, que prepararlos y hacerlos responsables y eso no se hace o se logra en corto plazo, pues es un proceso lento, tedioso y repetitivo.

Liderazgo Institucional

Un elemento que pareciera intrascendente, es el que muchas veces destruye el proyecto o la inversión concebida en forma integrada. Ese elemento clave es el liderazgo institucional.

Los proyectos de desarrollo rural integrado no tienen un líder o institución responsable como estemos acostumbrados a concebir; esto genera una serie de problemas de carácter político y práctico que debemos reconocer y aceptar.

El primero de ellos, es de que en muchas ocasiones, no será el Ministerio o Secretaría de Agricultura la institución operacionalmente preeminente y consecuentemente el Ministerio o Secretaría de Agricultura puede que tenga que aceptar el compartir honores, decisiones y poder.

Por otra parte, es posible que la o las instituciones más importantes en la parte ejecutiva, no estén administrativa o jurisdiccionalmente ubicadas en el sector agropecuario. En este caso las fricciones programáticas, presupuestarias, organizacionales y funcionales serán inevitables y, de no crearse un mecanismo capaz de hacerle frente, los conflictos serán el origen de toda clase de entorpecimientos.

Las evidencias que confirman lo anterior, ponen de manifiesto que, ante una realidad como la citada, una opción de los Ministerios o Secretarías de Agricultura es la Planificación y Coordinación de la evaluación permanente de dirección y logros, a nivel de una especie de Secretaría o Consejo de Administración que todo proyecto debería tener.

Si vamos a evitar los conflictos de poder político y de celos institucionales que se originarán por la multiplicidad institucional de esta clase de proyectos, esta fuente de conflicto debe ser reconocida y los Ministerios o Secretarías de Agricultura aceptar que se puede ser más influyente planificando y evaluando que ejecutando. Esto desde luego no será aceptado de inmediato, pero si no hacemos un esfuerzo esto puede entorpecer el esfuerzo en forma permanente.

Cantidad y Calidad del Personal para Ejecutar los Proyectos

Los proyectos de desarrollo rural integrado son complejos y el personal capacitado es escaso numérica y cualitativamente. Es una ironía que cada proyecto que surge con características operativas un tanto complejas, convierte el concepto y realidad de la Unidad Ejecutora en un requisito; unidad que para ser constituída, en la mayoría de los casos, se vale de funcionarios transferidos, sonsacados y obtenidos de otras instituciones por presiones o niveles de salarios existentes en los organismos financieros internacionales, para proteger sus inversiones por la vía de personal local mejor calificado.

En épocas recientes, todo proyecto ha tenido un componente de capacitación como una forma de atenuar, en el corto y en el mediano plazo, los problemas de personal de las instituciones actuales y potenciales que ejecutan proyectos. Esto no ataca el problema de disponer en cantidades sustanciales de personal y la necesi ad de invertir masivamente en capacitarlo para llevarlo a mejores niveles académicos, que correspondan a los requisitos de conocimientos teóricos, que exigen los proyectos.

La capacitación representa un gasto que deberá hacerse si pretendemos ampliar los niveles de inversión en los años que quedan para terminar el siglo. Sería un absurdo el pretender ampliar las inversiones y esperar un uso racional de

lo que se presta si no existe el personal para manejarlo. La buena voluntad que ha guiado la situación actual hacia un apoyo a los marginados, necesita un poco de realidad y de un análisis responsable de la misma, aparte de la buena voluntad, y eso no se va a hacer con ideales solamente, y sí con personal capacitado técnica y prácticamente en los quehaceres del desarrollo.

Un elemento por considerar es la "dedicación" del personal local. Se critica a éste por su escaso espíritu de sacrificio, lo que nos indica la necesidad de ser un poco más humildes, ya que el grupo criticado percibe niveles de salarios y vive en condiciones que ciertamente no motivarían a ningún asesor internacional.

En esencia, debemos pensar con seriedad en que el personal bien adiestrado, motivado y remunerado es más necesario que una fórmula química, una maquinaria o la semilla certificada, ya que es este insumo el que combina los anteriores y debe reconocerse que es el más escaso de todos los recursos de que se dispone en la actuaaidad y no se resuelve con paliativos temporales, unidades ejecutoras o cursos y adiestramiento cortos.

Capacidad Administrativa

América Latina no está subdesarrollada, está subadministrada. Será verdad? Lo cierto es que al observar institucional y funcionalmente en nuestro Continente las entidades que manejan proyectos, la realidad nos muestra que pretendemos resolver problemas de hoy con herramientas del pasado. La obsolescencia administrativa e institucional es quizás la mayor de las dificultades con que se enfrenta el desarrollo rural del Continente.

Parece evidente que a la complejidad de los proyectos multisectoriales que deberían ser la tónica del futuro, se añaden problemas administrativos de dimensiones y características que sin duda alguna están por encima de la capacidad de los mecanismos actuales o previsiblemente alcanzable en el próximo decenio. Si esta situación se mantiene, no hay por qué esperar que aquellas instituciones que tienen problemas en proyectos unisectoriales no los tengan y mayores con los multisectoriales.

Si los proyectos multisectoriales son el camino del futuro, es conveniente iniciar un proceso de mejoramiento de la capacidad administrativa de las instituciones del sector y de la capacidad administrativa y gerencial de sus recursos humanos. Este proceso sería, a no dudar, muy valioso aun cuando lento.

Enfoque Espacial Específico

Una característica de los proyectos de desarrollo rural integrado, que debería ser básica, es que éstos tengan un ámbito espacial definido, ya que en un área geográfica concreta, pueden lograrse con más facilidad los elementos de coordinación, planificación y ejecución interinstitucional que son la base de esta clase de proyectos.

La selección y priorización del ámbito geográfico nacional es una acción prioritaria y básica, los criterios de una regionalización son y han sido el centro de una larga controversia. Cualquiera que éstos sean, deben considerar y tratar de

conjugar los recursos naturales, el hombre y las instituciones públicas, que deberán ejecutar los proyectos y programas que el Estado desea promover.

Finalmente, es conveniente recordar que cualquier decisión de priorizar áreas o regiones dentro de un país, deberá dirigirse a la pregunta de qué debe desarrollarse primero: lo que no tiene infraestructura básica pero sí recursos potenciales, o lo que ya ha alcanzado cierto grado de desarrollo y los resultados podrían ser más rápidos y quizás más seguros. La respuesta a esta clase de preguntas y a otras parecidas, tiene un ámbito político que debe de considerarse.

En cualquier caso un área, región o zona da concreción a las ideas y a las acciones y ésta quizás sea la contribución clave para hacer esta clase de proyectos con un enfoque espacial específico.

Mecanismos Eficientes de Supervisión y Seguimiento

Un elemento realmente patético ha sido la falta de mecanismos sistemáticos de supervisión y seguimiento y evaluación de los proyectos en ejecución. Es posible que la actitud hasta ahora sea el valorar en demasía el producto de los proyectos llevados a cabo, de ahí que hayamos estado preocupados de objetivos fácilmente medibles, por ejemplo, kilómetros de caminos, hectáreas bajo riego, número de préstamos para el fomento de la ganadería, etc., o sea aquellos proyectos que requieren una supervisión y seguimiento casi siempre de carácter mecanístico.

Al introducir al hombre y sus necesidades se requiere de un toque de ingenio, de sensibilidad y entendimiento de otros elementos de alto contenido cualitativo. Esta situación no se presenta si no se busca a propósito; de ahí que es imprescindible adiestrar al personal local, y especialmente al internacional, para que entienda qué existen cosas que son más importantes que otras y que la escala de prioridades no es generalizable, ni siquiera en grupos raciales de orígenes similares.

El entender un problema en la forma que hemos planteado, donde el hombre es objeto y sujeto del desarrollo, requiere dimensionar elementos que en la actualidad no están ni siquiera claramente identificados, pues al actuar con un elemento tan dinámico como el propio ser humano requiere un concepto de seguimiento, supervisión y evaluación que debe ser participativo, permanente y prolongado y en especial debe reconocer que el desarrollo del hombre es un proceso lento y que puede a veces ser acumulativo y expresarse en forma poco visible o pasar mucho tiempo sin elementos de mejora perceptibles y medibles.

Los problemas anteriores nos llevan a pensar que las "encuestas socio-económicas periódicas" podrían ser una opción razonable, puesto que hasta el momento sólo se han hecho en forma esporádica y con criterios "a posteriori", para detectar éxito o fracaso.

Programas de Investigación Permanentes sobre Indicadores Sociales

Mucho se habla sobre la posiblidad de desarrollar indicadores de progreso social y económico, que sean capaces de medir algo más que los tradicionales elementos de ingreso y desempleo en sus diferentes formas. Sin embargo, en la práctica

lo que se observa es lo que hemos dado en llamar un proceso de "autocita", en el que existe un grupo de trabajo que cita todo el mundo y que se reinterpretan una y otra vez, con poca investigación nueva que añada material.

América Latina mientras no se conozca, no entienda sus problemas, sus valores y características, no podrá progresar integralmente. La salud, la educación, la nutrición, la vivienda, la participación política, el desarrollo rural y los servicios agropecuarios, tienen que ser vistos y valorados bajo óptica latinoamericana.

La salud puede no ser el acceso a un medio o dispensario y quizás ni siquiera al agua potable, a lo mejor es el agua menos sucia de un simple pozo. La educación puede no ser el acceso a la universidad o colegio secundario y sí a una escuela técnica vocacional. La protección del medio ambiente puede ser aprender a utilizar la selva tropical racionalmente y no a convertirla en una reserva para que algunos hombres puedan recrearse cazando o pescando en un ambiente natural.

Los indicadores de salud, educación, vivienda, desarrollo rural, participación y organización, acceso a servicios de estado, etc., no deben concretarse a medir cantidad, sino también calidad, pero sobre todo la adecuación del indicador con los valores sociales, políticos y antropológicos del hombre al que se refieren, para que realmente tengan sentido. Otra idea que desearíamos introducir es la de un "indicador dinámico", o sea el desarrollo de indicadores que cambien de criterios valorativos, reconociendo los diferentes niveles de sofisticación por los que pasa cualquier grupo social en sus relaciones de tiempo, espacio, ecología, cultura y desarrollo histórico.

Prioridades Reales: Valores vs Dinero

El desarrollo rural en la década de los ochenta, no debe olvidar que debe basarse en el hombre y estar dirigido hacia éste. La buena intención debe ser activa y realista, debiendo reconocer las precondiciones del desarrollo rural integral que resumimos para su estudio:

Compromiso político
Política de Desarrollo Rural Integrado Definida y Propia
Participación de las Bases Populares
Coordinación del Proyecto: Planificación y Diseño Conjunto
Nueva Concepción del Concepto de Evaluación
Larga Madurez e Impacto Intangible
Flexibilidad Operacional
Liderazgo Institucional
Cantidad y Calidad del Personal para Ejecutar los Proyectos
Capacidad Aministrativa
Enfoque Espacial Específico
Mecanismos Eficientes de Supervisión y Seguimiento
Programas de Investigación Permanentes sobre Indicadores Socio-Económicos

Estas precondiciones se logran con dinero, pero no se sustituyen por éste. Las dificultades no deben desalentarnos, no son insuperables, sólo toman tiempo y dedicación.

V. LA DECADA DE LOS OCHENTA: DIMENSION DEL COMPROMISO Y ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

El desarrollo rural integrado se logra con recursos económicos y financieros, pero éstos no sustituyen al ser humano. En los últimos 30 años, da la impresión que cuando pensamos en el desarrollo rural del Continente, pensamos en dinero. Primero fue el Punto IV, después la Alianza para el Progreso y ahora el desarrollo rural integrado; todos tienen un común denominador: dinero.

Ya hemos visto que entre 1970 y 1978, América Latina ha recibido ayuda externa por cerca de 20 mil millones de dólares, y los resultados han sido un ingreso desigual, un desempleo creciente y un Continente cada día más dividido entre los que tienen y los que no tienen (Cuadro No. 6).

La década de los ochenta presentaun reto serio para el sector rural latinoamericano; podemos esperar que para 1990 tengamos aproximadamente 450 millones de latinoamericanos de los cuales, si se mantiene la tendencia decreciente en la participación de la población rural en el total, habrían 102 millones de hombres de campo,o un 22 por ciento del total. El sector rural, aunque perdería en número ganaría en importancia, ya que en 1979 cada habitante rural latinoamericano alimenta a 1,8 habitantes urbanos y en 1990 estaría alimentando 3,3, además de a sí mismo.

La productividad requerida para hacer frente al reto anterior, debe ser obtenida en forma "humana", con participación en empleo e ingreso y no en forma "productivista" con participación de maquinaria y capital. De otro modo corremos el riesgo de acelerar la brecha que según la literatura y la evidencia crece cada vez más.

Para lograr lo anterior, América Latina tendría que hacer un esfuerzo sustancial propio y los recursos externos tendrían que aumentarse igualmente. Con el propósito de tener una idea del orden de magnitud de los fondos externos que podrían requerirse, se han proyectado los requerimientos con base en dos modelos matemáticos y después se promedió el resultado de éstos, para obtener una proyección promedio.

Las proyecciones resultantes se presentan en el Cuadro No. 7, y las hemos denominado conservadora, promedio y optimista. En los tres casos se produce un lento despegue que alcanza "momentum" alrededor de 1985, o sea las ecuaciones anteriores confirman, en cierto sentido, la necesidad de un período inicial de ajuste y adecuación que tiene contenido, en nuestro criterio, básicamente institucional, ya que en la más conservadora de las circunstancias, entre 1979 y 1990, estaríamos invirtiendo alrededor de 75 u 80 mil millones de dólares, de los cuales 20 mil se dedicarían al sector agropecuario. Para el Continente como un todo, la próxima década pareciera requerir 4,5 veces más que la pasada y el sector agrícola 5,4 veces.

Un esfuerzo de la magnitud del que se plantea, es necesario enfocarlo en una forma que brinde un nivel racional de utilización económica de los recursos y un contenido realmente humanista en las inversiones y si aceptamos que: a) la estrategia de la década pasada fue productivista y que la de la próxima década deseamos que

CUADRO No. 6: América Latina: Préstamos Totales y Agrícolas. 1969 a 1977

Años	Total Prestado 1/	Total Agrícola 1/	Porcentaje 1/
1969	1.104	-	-
1970	1.358	266	19,6
1971	1.356	212	15,6
1972	1.763	169	9,6
1973	1.569	443	28,3
1974	2.034	451	22,2
1975	2.590	754	29,1
1976	2.976	652	21,9
1977	3.702	863	23,3

1/ Datos agregados de elaboración propia, con base en el material básico obtenido de la fuente.

Fuente: Informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial de los años 1969 a 1978.

tenga mayor contenido humano; b) es necesario obtener un nivel mínimo en las precondiciones citadas para que las inversiones tengan un contenido integrado y humanista; c) los altos niveles de inversión requeridos deberían ir precedidos de una etapa de adecuación institucional y de recursos humanos; y d) se debiera conocer mejor la práctica del desarrollo rural integrado antes de aceptarlo y masificarlo como política general de inversiones.

La estrategia de la próxima década podría plantearse dentro de los lineamientos que detallaremos en los siguientes párrafos:

La década podría separarse en fase de precondiciones y fase de despegue. En la primera etapa, que podría estabilizarse entre el cuarto y sexto años, se podría dedicar un esfuerzo especial al mejoramiento del sistema institucional agropecuario latinoamericano y se podrían ejecutar proyectos piloto de gran envergadura en las condiciones y con los recursos actuales disponibles, distribuidos entre los países de diferentes niveles de desarrollo para poder adecuar esquemas y modelos de operación a las cambiantes circunstancias del Continente.

La segunda etapa masificaría las experiencias de la primera fase en forma escalonada inversa, o sea comenzando por los países de menor desarrollo relativo.

En cualquier caso, las ideas anteriores son sólo eso, existiendo un hecho cierto e incontrovertible: el de que el Continente necesitará recursos externos en forma masiva en la próxima década; que los puede utilizar para mejorar la situación de las grandes mayorías o acentuar el descontento; pero que de ninguna manera podrá canalizar esos fondos si no se crean las estructuras institucionales y humanas capaces de dar contenido humanista al desarrollo rural del Continente en la antesala del próximo milenio.

Cuadro # 7

América Latina: Proyección 1/ de la Inversión External total y Agropecuaria 1979-1990

PROYECCION	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Conservadora Tp	4.334	4.713	5.092	5.471	5.849	6.224	6.607	6.986	7.364	7.743	8.123	8.502
Conservadora Tpa	1.115	1.226	1.336	1.447	1.568	1.669	1.780	1.891	2.002	2.113	2.223	2.334
Promedio Tp	4.699	5.340	6.061	6.879	7.807	8.865	10.084	11.484	13.101	14.974	17.148	19.677
Promedio Tpa	1.345	1.584	1.873	2.216	2.628	3.110	3.694	3.937	5.288	6.198	7.275	8.556
Optimista Tp	5.065	5.967	7.031	8.287	9.765	11.5071	13.562	15.983	18.839	22.205	26.173	30.852
Optimista Tpa	1.575	1.943	2.410	2.986	3.689	4.552	5.609	6.983	8.575	10.883	12.328	14.779

1/ La base analítica de las proyecciones fueron las siguientes ecuaciones $Y = b_o + b_1X + b_2X^{0.5}$ y la $Y = b_o e^{-b_1X} x^{b_2}$ y los cálculos fueron realizados por la División de Procesamiento de Datos del IICA/CIDIA.

Fuente: Los Informes Anuales del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial de los años 1969 a 1978.

BIBLIOGRAFIA

1. AGUIRRE, Juan Antonio. La regionalización agrícola: métodos, usos y problemas. Publicación Miscelánea no. 120. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Managua, 1975. 42 p.

2. _____. Regionalización agrícola de Costa Rica. Documento de Trabajo no. 5. Programa Conjunto SIECA-IICA para la Regionalización Agrícola de Centroamérica. Guatemala, 1972. 506 p.

3. AKLUWALIA, Montek. Rural poverty and agricultural performance in India. Reprint. The Journal of Development Studies. 1977. pp. 298-323.

4. ALTER, Gerald M. Objetivos del Banco Mundial en el financiamiento de proyectos 15(2):23-25. 1978.

5. BALASSA, Bela y NELSON, Richard. The income distribution parameter in project appraisal. Reprint. Economic Progress, Private Values and Public Policy. North Holland. Amsterdam. 1977. pp. 217-232.

6. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. La participación del Banco en el desarrollo agropecuario de América Latina. Departamento de Análisis de Proyectos. Washington, 1977. 34 p.

7. BAUM, Warren C. The Project Cycle. Finance and Development. Reprint. June, 1970. pp. 2-13.

8. BRUCE, Colin. Social cost-benefit analysis. A guide for country and project economist to the derivation and application of economic and social accounting prices. World Bank Staff. Working Paper no. 239. World Bank. Washington, 1976. 143 p.

9. CANADIAN. International Development Agency. Sectoral Guidelines no. 1: Rural development, agriculture, rural water development, forestry and fisheries. Ottawa, 1976. 100 p.

10. CERNEA, Michael M. y TEPPING, Benjamin J. A system for monitoring and evaluating agricultural extension projects. World Bank Staff. Working Paper no. 272. World Bank. Washington, 1977. 115 p.

11. COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Programa de Desarrollo Rural Integrado. "DRI". Dirección General, Bogotá, 1978. 49 p.

12. DURAND, John D. The labor force in economic development. Princeton University Press. New Jersey, 1975. 259 p.

13. EGBERT, A. C. Agricultural sector planning models: a selected summary and critique. World Bank Staff. Working Paper no. 297. World Bank. Washington, 1978. 59 p.

14. FEDER, Gershon. Economic growth foreign loans and debt servicing capacity of developing countries. World Bank Staff. Working Paper no. 274. World Bank. Washington, 1978. 45 p.

15. GARCIA, Zamror, Jean Claude. The ecology of development administration in Jamaica, Trinidad and Tobago and Barbados. Organization of the American States. Washington, 1976. 122 p.

16. HAQUE, Wahidul, et al. Towards a theory of rural development. Development Dialogue. 1977(2):11-137.

17. HAG, Mahbud ul. Cambio de acento en las políticas crediticias del Banco. Finanzas y Desarrollo 15(2):11-12. 1978.

18. HERRERA, Amilcar O., et al. Catástrofe o nueva sociedad: modelo mundial latinoamericano. Fundación Bariloche. Buenos Aires, 1977. 125 p.

19. IMBODEN, N.A. Management approach to project appraisal and evaluation with special reference to non-directly productive projects. Development Studies Centre of the Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1978. 172 p.

20. JAIN, Shail. Size distribution of income. A compilation of data. World Bank. Washington, 1975. 137 p.

21. JAZAIRI, N. T. Approaches to the development of health indicators. Social indicator. Development Programme. Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1976. 58 p.

22. JEQUIER, Nicolas ed. Appropriate technology. Problems and Premises Development Studies Centre. Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1976. 344 p.

23. LAL, Deepak. Wells and welfare. An exploraty cost-benefit study of the economics of small scale irrigation at Maharashtra. Development Studies Centre. Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1972. 162 p.

24. _____. Methods of project analysis: a review. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1974. 56 p.

25. LELE, Uma. The design of rural development: lessons from Africa. The John Hopkins University Press. Washington, 1975. 246 p.

26. LITTLE, I. M. D. y MIRRLEES, J. A. Project appraisal and planning for developing countries. Basic Books. New York, 1974. 388 p.

27. _____. y TEPPING, D. G. A social cost-benefit analysis of the Kulai Oil Palm. Estate. West Malaysia. Development Studies Centre. Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1972. 95 p.

28. MALER, Karl G. y WYZGA, Ronald E. Economic Measurement of environmental damage. A technical handbook. Development Studies Centre. Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1976. 151 p.

29. MC DIARMID, Orville John. Unskilled labor for development its economic cost. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1977. 296 p.

30. MEERMAN, Jacob. Meetings basic needs in Malaysia: a summary of findinp. World Bank Staff. Working Paper no. 260. World Bank. Washington, 1977. 52 p.

31. NACIONES UNIDAS. Comisión económica para la América Latina. Series Históricas del Crecimiento de América Latina. Santiago, 1978. 206 p.

32. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL. Pautas para la evaluación de proyectos. Naciones Unidas. Viena, 1972. 415 p.

33. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION. Planificación regional del desarrollo rural: el caso de Colombia. Centro de Inversiones. Roma, 1977. 11 p.

34. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Measuring social well-being. A progress report on the development of social indicators. Social Indicator Development Programme. París, 1976. 213 p.

35. ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Calidad ambiental y desarrollo de cuencas hidrográficas: un modelo para planificación y análisis integrados. Secretaría General. Washington, 1978. 118 p.

36. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. Methodological guidelines for social assestment of technology. Development Studies Centre. París, 1975. 145 p.

37. _____. Environmental damage cost. Development Studies Centre. París, 1974. 332 p.

38. OWENS, Edgar y SHAW, Robert. Development reconsidered Lexington Books. Massachusetts, 1972. 189 p.

39. POULIQUEN, Louis Y. Risk analysis in project appraisal. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1970. 79 p.

40. RAWSKI, Thomas G. Industrialization, technology and employment in the people's Republic of China. World Bank Staff. Working Paper no. 291. World Bank. Washington, 1978. 142 p.

41. REUTHINGER, Shlomo. Techniques for project appraisal under uncertainty. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1976. 92 p.

42. RICHARDSON, Harry W. City size and national spatial strategies in developing countries. World Bank Staff. Working Paper no. 252. World Bank. Washington, 1977. 73 p.

43. Schneider, Hartmut. National objectives and project appraisal in developing countries. Development Studies Centre. Organization for Economic Cooperation and Development. París, 1975. 107 p.

44. SEN, Amartya. Employment, technology and development. Clareton Press. Oxford. London, 1975. 194 p.

45. STERN, N. H. An appraisal of tea production on small holdings in Kenya. Development Studies Centre. Organization for Economic Cooperation and Development. 1972. 134 p.

46. SQUIRE, Lyn y VAN DER TAK, Herman G. Análisis económico de proyectos. Editorial Tecnos. Barcelona, 1976. 163 p.

47. THOMAS, Vinod. The measurement of spatial differences in proverty. The case of Peru. World Bank Staff. Working Paper no. 273. World Bank. Washington, 1978. 118 p.

48. U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. System theory applications to agricultural modeling. Proceedings. Washington. Economics, Statistics and Cooperatives Services. 1978. 70 p.

49. WARD, William. Economic valuation decision tree. Course Material of the Economic Development Institute. CN-61. Washington, World Bank, 1978. 14 p.

50. WORLD BANK. Environmental, health and human ecologic considerations in economic development projects. World Bank, 1974. 142 p.

51. _____. Desarrollo rural. Documento de política sectorial. World Bank, Washington, 1975. 110 p.

52. _____. Annual review of projects performance. Audit Results. World Bank, Washington, 1978. 46 p.

53. _____. World tables. 1976. The John Hopkins University Press. Baltimore, 1977. 502 p.

54. _____. Informe sobre el desarrollo mundial, 1978. World Bank, Washington, 1978. 131 p.

55. YANG, Shu-Chin. Social rate of return for project. Evaluation-An estimate for Yugoeslavia. World Bank Staff. Working Paper no. 205. World Bank. Washington, 1975. 22 p.

56. YOUKER, Robert. Organization alternatives for project managers. Management Review. Reprint. November 1977. pp. 46-53.

POLITICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA EN LA DECADA DE LOS 80

* Trabajo presentado por el Ing. Fernando Suárez de Castro, Director de Supervisión y Seguimiento del IICA, en el Seminario "Política y Estrategias para el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe, en la Década de los 80". 10-11 de setiembre de 1979. Sede Central del IICA.

INDICE

	Página
ADVERTENCIA INICIAL	ii
RESUMEN	iv
INTRODUCCION	1
EL GRUPO OBJETIVO	1
EL PERFIL DE LA POBREZA	3
EL ATAQUE A LA POBREZA	4
TRABAJO PARA TODOS	5
BASES DE UNA POLITICA	6
LA TIERRA Y EL AGUA	7
LOS SERVICIOS	8
INDUSTRIAS RURALES	10
CREDITO	10
COMERCIALIZACION	11
INVESTIGACION	12
SISTEMAS DE PRODUCCION	13
EDUCACION	14
AGRUPACION DE LOS POBRES	15
SISTEMA INSTITUCIONAL	15
CONSIDERACION FINAL	18
BIBLIOGRAFIA	19

ANEXO 1

ADVERTENCIA INICIAL

Más que un trabajo de corte académico se ha querido hacer una presentación en lenguaje sencillo, con el propósito de facilitar su lectura y comprensión, de manera que las ideas expuestas puedan llegar no sólo al reducido grupo de los "expertos", sino también al inmenso conjunto de funcionarios de variado nivel, políticos, dirigentes gremiales rurales y urbanos, empresarios agrícolas y campesinos cuyo concurso es indispensable para la formulación y ejecución de cualquier política de desarrollo nacional.

"El desarrollo tiene que ver, fundamentalmente, no con números índices o con el ingreso nacional y su crecimiento; tampoco con las tasas de ahorro y los coeficientes de capital; el desarrollo se refiere, lo llevan a cabo y beneficia a seres humanos. Por lo tanto, debe comenzar por identificar necesidades humanas. El objetivo del desarrollo es elevar el nivel de vida de las masas populares y proveer a todo ser humano con la oportunidad de desarrollar sus potencialidades".

Informe del Grupo de Expertos de la Universidad de las Naciones Unidas, sobre Desarrollo Humano y Social.

RESUMEN

1. El desarrollo debe buscar, como su objetivo principal, el mejoramiento de las condiciones de vida y el aumento de la participación de la población de menores ingresos. Este debe ser, por lo tanto, el "grupo objetivo" preferencial de una política de desarrollo.

2. En el caso del sector rural, el inmenso grupo de marginados incluye buena parte de los campesinos sin tierra, los minifundistas y los aparceros o tenedores sin título de pequeñas propiedades.

3. Sus condiciones de vida son muy precarias y la falta de capital y su aislamiento físico y operativo explican en buena parte que los servicios del Estado no les lleguen o les lleguen en minúscula proporción y en forma inadecuada.

4. Por otra parte, el recurso más valioso y abundante, que es la mano de obra, se desperdicia a través de su subutilización. El subempleo en América Latina alcanza al equivalente del 35 por ciento de la fuerza de trabajo.

5. Por otras circunstancias se considera que una política de desarrollo rural debería basarse en el empleo máximo de la fuerza de trabajo disponible y en el aprovechamiento de los aumentos del producto interno bruto, en forma preferencial por los grupos de menores ingresos.

6. Para ello se preconiza una estrategia basada en una acción sostenida y articulada, que propicie la redistribución de los activos físicos, principalmente de la tierra y del agua; el reajuste en los servicios que presta el Estado, aumentando sustancialmente su concentración en la zona rural y prestándolos de preferencia al grupo de más bajos ingresos a través de mecanismos sencillos y poco costosos; la descentralización del desarrollo industrial y el fomento de las industrias rurales; la reorientación de la educación hacia la vida diaria y el trabajo de la comunidad; la reestructuración del sistema institucional.

7. Se señala el rumbo que podría dársele a la acción del Estado en cada uno de estos frentes, haciendo énfasis sobre los mecanismos de integración de las acciones del Estado a nivel local. Esta unificación y la participación organizada de los campesinos se consideran condiciones difíciles de lograr pero indispensables para la ejecución exitosa de una política de desarrollo rural enfocada hacia los más necesitados.

8. Se sugiere la orientación que debería tener la reestructuración del sistema institucional, necesaria para operacionalizar una política de esta clase.

INTRODUCCION

Dispersos en un territorio de veinte millones de kilómetros cuadrados, viven y trabajan ciento veinte millones de latinoamericanos. Ellos, que constituyen el llamado sector rural, se ocupan o dependen en su mayor proporción, de la agricultura y sus actividades conexas; alguna parte también trabaja en faenas no agrícolas y tiene a su cargo los servicios complementarios que apoyan, respaldan y proyectan el cultivo de la tierra y sus frutos al ámbito nacional: provisión de insumos tanto de uso doméstico como de uso agrícola, comercialización, crédito, transportes, servicios personales, etc. Lo rural, por lo tanto, trasciende al ámbito de lo agrícola y sus problemas deben analizarse desde un ángulo más amplio que la simple producción de cosechas o de ganado.

Hasta la saciedad se ha repetido, y en tal virtud no vale la pena extenderse sobre el particular, que la ocupación principal rural en América Latina, que es la agricultura, va a la zaga de las otras grandes categorías ocupacionales de los países (industrias y servicios), tanto en productividad como en crecimiento relativo; así, aunque de la agricultura deriva su sustento una porción alta de la población de América Latina, su aporte al producto interno bruto (PIB) de los respectivos países es desproporcionadamente bajo (40 por ciento de la población total aporta apenas el 11 por ciento del PIB) y disminuye paulatinamente (1)* lo cual significa que, en promedio, el habitante rural es el menos productivo, el más pobre y el que soporta el más bajo nivel de vida. Es también, en promedio, el que recibe menos servicios del Estado. Hay pues un problema global rural que debe ser objeto de una atención especial en la próxima y en las sucesivas décadas si no se quiere mantener deprimido dicho sector.

Esquematizando en alto grado la compleja trama de posiciones, situaciones ocupacionales, relaciones económicas y sociales de la población rural, podríamos decir que el factor económico la escinde en tres porciones de tamaño muy diferente y con características y necesidades también no sólo distintas sino en buena parte contrapuestas. De un lado se tiene un grupo pequeño (que engloba entre un 5 y un 10 por ciento de la población total rural) de agricultores grandes, comerciantes, transportistas, prestamistas, profesionales en ejercicio liberal de sus oficios (estas categorías se mezclan y combinan en formas variadas), con ingresos altos que constituyen el grupo dominante estrechamente vinculado y aliado al sector urbano; el otro lado, un grupo inmenso de trabajadores sin tierra y de agricultores con parcelas muy pequeñas (que engloba entre el 70 y el 80 por ciento de la población total rural) que forman el estrato dependiente y cuyas precarias condiciones de vida preocupan (al menos a nivel verbal) a los gobiernos y a las instituciones internacionales de crédito y asistencia técnica. Entre esos dos polos existe un grupo intermedio, que incluye entre el 10 y el 20 por ciento de la población rural, compuesto por obreros especializados o empleados de nivel medio (mayordomos, operadores de maquinarias o equipos en empresas grandes, dependientes de almacenes en los pueblos de mayor tamaño, auxiliares en instituciones estatales) y propietarios de fincas de tamaño familiar, quienes gozan de un ingreso bastante superior al de los marginados y muy inferior al del grupo pequeño dominante (2).

EL GRUPO OBJETIVO

Dentro de un concepto "humano" del desarrollo, es natural que la preocupación principal se centre en la masa de la población con menores ingresos; es el

* Los números entre paréntesis se refieren a las NOTAS (Anexo 1) que se presentan al final del trabajo.

mejoramiento sustancial y acelerado de la condición de vida de estos miembros desfavorecidos de la sociedad (que repetimos, son la mayoría de la población) lo que debe constituir la meta de los programas de desarrollo y es dentro de ese enfoque que aquí examinamos el tema del desarrollo rural ya que precisamente, la mayor proporción de pobres de solemnidad se encuentra en el campo y vinculados principalmente a la actividad agrícola. Mejorar sus condiciones de vida significa básicamente, aumentar sus ingresos efectivos, los servicios que recibe del Estado y su participación en las decisiones que los afectan como miembros de un conglomerado social.

Muchas razones podrían darse, y se han dado, para justificar este enfoque. Para nosotros la principalísima, la fundamental, es que sólo dentro de una sociedad en donde todos sus miembros dispongan de un mínimo de condiciones de vida compatibles con su dignidad, cabe desarrollar plenamente la persona humana.

Los demás argumentos que se pueden dar para justificar este enfoque se refieren a la utilidad para el desarrollo de los diversos sectores económicos, de aumentar la capacidad de demanda de alimentos, de artículos manufacturados y de servicios por parte de la población, a través del aumento de ingreso de los más pobres; se refiere también a la necesidad de disminuir las tensiones sociales y con ellas el peligro de conflictos de toda clase.

Con un enfoque humano, al hablar del desarrollo rural estamos hablando del aumento de la producción y productividad, en buena medida, pero principalísimamente de la mejora sustancial y rápida de las condiciones de vida de la población que vive en el campo agrupada en el estrato de menores ingresos y más precarias condiciones de subsistencia; sin perder de vista que reorientar la acción del Estado hacia el problema de la pobreza no significa dejar de lado el crecimiento como objetivo, sino que más bien implica redistribuir los beneficios del crecimiento. Tratando de establecer un límite fácil de trazar podríamos decir que se trata de buscar que dichos beneficios lleguen de manera preponderante al grupo rural cuyos ingresos per cápita son inferiores a cien dólares anuales o sea menores de treinta centavos de dólar diarios (3).

Fácil es visualizar la condición de miseria en que vive este inmenso grupo de latinoamericanos (cuyo número puede situarse entre 70 y 90 millones de personas) y en tantos sitios y ocasiones se ha descrito que no es necesario abundar en detalles. Basta agregar, a la percepción directa que todos hemos tenido de las míseras condiciones en que subsisten, que sus viviendas son chozas, sin alumbrado eléctrico, sin agua potable y sin alcantarillado, en donde se hacinan familias enteras en escasos metros cuadrados, protegidas de la intemperie por precario techo de paja y paredes de barro; que su salud está indefensa ante las enfermedades infecciosas y parasitarias que por falta de la más elemental asistencia médica diezman la población infantil y disminuyen la capacidad de trabajo y de goce de la vida de los adultos que su alimentación es escasa y de mala calidad, siendo la desnutrición el común denominador, especialmente en la población infantil; que su educación es rudimentaria en términos de capacidad de leer, de llevar cuentas (así ellas apenas requieren sumar y restar), y de interpretar el mundo que los rodea y aprovechar los recursos a su alcance en forma racional; su participación en las decisiones sociales y políticas que les atañen es nula y están sometidos a aceptar lo que otros resuelven sin consultarlos y muchas veces sin tenerlos en cuenta. Forman parte, en resumen, de la población que se ha bautizado con el nombre de "marginada" para significar que se halla separada de la corriente de los acontecimientos o hechos sociales (4).

EL PERFIL DE LA POBREZA

¿Cuáles son las causas inmediatas o factores concurrentes que explican su miseria? En primer término podría anotarse la falta de capital, tanto físico (en forma de activos productivos) como financiero y humano. Buena parte de los integrantes de este grupo de marginados no cuenta con posesiones diferentes a los andrajos con que se cubren, a unos primitivos utensilios domésticos y algunas herramientas de trabajo que, en el mejor de los casos, apenas llegan a ser uno o dos azadones o palas y otros tantos machetes; las cabezas de familia son peones que se alquilan para trabajar por un jornal en fincas ajenas; su número se acerca al 50 por ciento de la población económicamente activa que se ocupa de la agricultura representando, junto con sus familias, cerca de cincuenta millones de personas. También quedan incluidos en este inmenso grupo los desempleados permanentes y transitorios y buena parte, casi todos, los "tenedores" en precario de propiedades rurales, sin título adecuado para respaldar su derecho, lo mismo que los que pagan con especies el arriendo de parcelas en las cuales trabajan (colonos, aparceros, medieros, huasipungueros, etc.). Otra porción cuenta además, con un pedazo de tierra en donde ellos y sus hijos trabajan de sol a sol: menos del equivalente de cinco hectáreas de productividad mediana, de terrenos generalmente pendientes y de baja fertilidad en donde apenas pueden producir, con métodos de cultivo tradicionales, menos de lo necesario para subsistir. Su ingreso lo complementan trabajando como peones en las épocas en que aumenta la demanda de mano de obra en las fincas grandes (4).

Su aislamiento es otra causa contribuyente a su miseria; dispersos en un territorio inmenso, separados de otras familias, en ocasiones por decenas de kilómetros, su propia dispersión imposibilita que el Estado, guiado en su acción por consideraciones de simple eficiencia económica, les preste los servicios asistenciales que estaría en obligación de darles. Una vía de comunicación que los enlacen con centros poblados resulta extremamente costosa por su extensión y el poco uso que tiene posteriormente; un hospital, o en términos más modestos, un puesto de salud, una agencia de extensión agrícola o una escuela, están fuera de su alcance por la carga que para el presupuesto nacional representa establecer esos servicios en zonas habitadas en forma tan dispersa. A través de cálculos de índole económica es fácil concluir que la inversión pública en infraestructura física, salud y educación es más productiva en los centros más densamente poblados en donde las obras prestan un servicio más intenso a una población concentrada en una área pequeña.

Asimismo, la propia pobreza establece barreras que impiden el flujo de servicios del Estado hacia quienes la padecen. El crédito oficial, dentro de una concepción bancaria de garantía suficiente para los préstamos y de manejo económico, se canaliza naturalmente hacia el grupo empresarial con amplio respaldo económico y cuya demanda individual no es el equivalente a unos pocos cientos o miles de dólares, sino sumas cuantiosas que la entidad crediticia administra a menor costo. La investigación y la extensión agrícolas, regidas por consideraciones simplemente económicas se ponen también, en forma natural, al servicio de la agricultura empresarial ya que es allí en donde puede esperarse un mayor producto, medido en aumento de cosechas, para el insumo tecnológico. La comercialización organizada también dentro de parámetros económicos, facilita el manejo de cantidades concentradas de productos (generalmente de exportación) provenientes de empresas agrícolas, y no de porciones individuales exiguas provenientes de fincas minifúndicas. Y así sucesivamente; de tal manera, que sin necesidad de que haya una conspiración expresa contra los pobres y, aún existiendo cierto deseo, al menos al nivel verbal, de favorecerlos y ayudarlos, es apenas natural que dentro de la concepción actual del desarrollo, el Estado se sustraiga del servicio de los humildes y se ponga al servicio de los poderosos.

Agréguese a este complejo de factores la reducidísima disponibilidad de tecnología de que adolece el grupo de pobres rurales. En primer término, no existe mucha innovación tecnológica incorporable, con razonable seguridad de éxito, al sistema mejor adaptado a las condiciones socio-económicas y culturales del agricultor de escasísimos recursos. Por el fenómeno que atrás se explicó no ha habido afán alguno, bien orientado y consistente, en el desarrollo de tecnología apropiada para dichas condiciones, capaz de mejorar la utilización de los escasos recursos a disposición del minifundista. No es difícil observar cómo los propietarios de parcelas de cinco o seis hectáreas apenas están en capacidad de sembrar y cultivar, con su familia, la mitad o poco más de su predio manteniendo el resto en un abandono disimulado con pastos naturales. Las herramientas de que disponen no les permiten cultivar una área mayor con el sólo trabajo familiar, y la falta de capital de trabajo le impide alquilar mano de obra o buscar la combinación de los cultivos de "pan coger" con perennes.

En general, la tecnología que se utiliza en el área rural latinoamericana es copiada y trasplantada de sociedades más avanzadas (países industrializados, especialmente Estados Unidos), en donde escasea la mano de obra y abunda el capital; responden por lo tanto, a estas características; no es de extrañar entonces que pueda ser usada, en muchos casos, por el agricultor grande y que sea totalmente inapropiada para el minifundista o el pequeño cultivador escaso en capital fijo y de trabajo.

Adicionalmente, agravan en buena parte su situación las características demográficas del estrato que congrega a los pobres. Siendo el crecimiento de la población más rápido en este estrato que en el resto del conglomerado social, el capital que poseen tiene mayor tendencia a diluirse; en esa forma, las fincas pequeñas cada día se hacen más chicas a través de la herencia; cada día también hay mayor abundancia de mano de obra lo cual agrava el subempleo y el desempleo, incrementa la migración a la ciudad y mantiene bajos y en descenso los niveles de remuneración para el trabajo no especializado (5).

EL ATAQUE A LA POBREZA

Si estas son las causas, no es difícil enunciar una serie de remedios para atacarlas: aumentar el capital fijo y de trabajo del grupo de pobres rurales; reducir su distanciamiento, concentrando los grupos familiares en poblados de algún tamaño y agrupándolos en diversas formas asociativas; mejorar su acceso a los servicios públicos de infraestructura, vivienda, salud, educación, comercialización, crédito, etc.; reducir la natalidad y desarrollar tecnología apropiada para sus condiciones. De hecho, fórmulas como éstas se han mencionado tantas veces que muy pocos interesados en el tema no tienen a flor de labio, o a flor de pluma en no pocos casos, recomendaciones en las cuales se barajan tales ingredientes.

Pero hay una gran distancia entre la formulación teórica de estos problemas y la tarea de materializar soluciones eficaces para ellos. La complejidad de los factores envueltos exige, para atacarlos y resolverlos, que exista una política adecuada, clara, definida y firme traducible en estrategias viables que permitan encauzar la toma de decisiones, a todos los niveles en que ellas sean necesarias dentro de un esquema coherente. Por otra parte, los problemas de la zona rural no son independientes de los problemas totales de cada país y de los específicos de cada uno de los sectores que lo componen. No cabe pues pensar en atacarlos, y mucho menos en resolverlos, sin condiderarlos en su conjunto con las situaciones, recursos, posibilidades y problemas de los otros sectores.

De manera similar y correlativa, las acciones del Estado cubren varios ámbitos de diferente orden tanto de magnitudes como de calidades o condiciones, muchos de los cuales sobrepasan el sector rural por englobar los intereses y las bases de relación de todos los grupos de la sociedad a la cual sirve el respectivo gobierno. En el orden económico, la política monetaria y financiera con sus componentes de tipo de cambio, magnitud y distribución del gasto público y del crédito oficial, estímulos y desalientos a determinadas importaciones y exportaciones; a inversiones foráneas, etc; la política fiscal e impositiva en sus componentes de proporción de impuestos directos e indirectos, sistema de gravámenes sobre las rentas de capital y de trabajo, sobre la tierra y otros activos fijos sobre las importaciones y exportaciones; la política de previsión social con su gama de sistemas de pensiones; seguros y subsidios y la distribución de sus costos y beneficios entre varios estamentos de la sociedad; la crientación de las relaciones internacionales y de la cooperación técnica y financiera, son otros tantos componentes de la política general de un gobierno que influyen decididamente sobre la economía y las relaciones sociales, incluyendo claro está al sector rural. Dentro de una política de desarrollo rural como la aquí preconizada, todos estos componentes tendrían que armonizarse orientándolos en un esquema coherente hacia el beneficio preferencial del grupo de los más pobres. El tipo de cambio, por ejemplo, y el mecanismo impositivo tendrían que estimular el empleo, especialmente de la mano de obra no especializada, y asegurar recaudos al gobierno provenientes, en forma muy preponderante, de los grupos de mayores ingresos; el gasto público y los servicios con él financiados, tendría que dirigirse en forma significativa hacia los grupos más pobres, particularmente rurales.

Sin embargo, debe evitarse el caer en la trampa conceptual de presentar esta política de atención preferencial al sector rural pobre, como alternativa rigurosa y excluyente a la actual orientación de la acción de los gobiernos; no se trata de enfrentarse a las fuerzas que hoy dominan política y económicamente los países, ni tampoco de dejar de preocuparse por el aumento del producto interno bruto (PIB), sino de darle una nueva dimensión al desarrollo, dirigiendo una suma creciente de los recursos disponibles hacia el mejoramiento del nivel de vida de los grupos de más bajos ingresos y lo que es tal vez más importante, encauzando esos recursos con la guía permanente de una política coherente y estable y a través de un sistema institucional también coherente y flexible.

TRABAJO PARA TODOS

El mayor recurso potencial del Continente es la capacidad de trabajo de sus gentes; es también el recurso comparativamente más abundante. Sin embargo, una porción considerable de él se desperdicia, lo cual resulta paradójico y hasta trágico, frente a las necesidades de "construcción de un mundo mejor" que enfrenta América Latina y a los recursos naturales renovables de que dispone. El desperdicio inherente a la subutilización de la mano de obra disponible es tal vez la más grave circunstancia que enfrentan los afanes de desarrollo económico de los países latinoamericanos, ya que ella significa, además frustación y miseria para una proporción alta de la población (6). De allí que se piense que una política adecuada de desarrollo debe basarse en la búsqueda del empleo pleno para la fuerza de trabajo.

No es posible que subsista, sin ser atacada a fondo, una situación en la cual por una parte hay desempleo y subempleo y por la otra, déficits gigantescos de viviendas; agua potable; alcantarillados, caminos vecinales y carreteras; tierras

cercadas, regadas y drenadas; escuelas; hospitales; centros de servicio comunal y todo el resto de obras de infraestructura en cuya construcción es grande la demanda directa de mano de obra y materiales producidos internamente (ladrillo, cemento, tubos, tejas, etc.) los cuales también exigen trabajo como insumo principal; en donde además existen necesidades inmensas de servicios de salud y de asistencia técnica de toda clase que podrían ser atendidas ocupando personal con una preparación relativamente elemental. Un sistema económico que no pueda armonizar estos dos términos de la ecuación (disponibilidad de mano de obra y necesidades de infraestructura y de asistencia sanitaria y técnica) en una política de desarrollo económico y social, está expresando elocuentemente sus debilidades básicas y su falta de autenticidad. Podría argüirse que la escasez de capital es la causa de la falta de aprovechamiento pleno del recurso de mano de obra pero como lo señala Lewis, aún "en los modernos países industriales, la actividad de la edificación, que descansa casi totalmente en el trabajo humano, representa hasta el 50 ó 60 por ciento de la inversión bruta fija, y por consiguiente, no es difícil imaginar que el trabajo, por sí solo, puede crear capital sin utilizar otra cosa que instrumentos muy livianos" (7).

El desempleo rural y el urbano están íntimamente ligados; el segundo se alimenta de los migrantes campesinos que en forma masiva se trasladan a las ciudades repelidos por la falta de oportunidades en el campo y atraídos por las mejores perspectivas de toda clase que ofrecen las metrópolis (8). En contraste, en el área rural más que desempleo permanente hay desempleo estacional y subempleo, los cuales afectan no solamente a los trabajadores sin tierra, sino también y de manera principal, a los propietarios de parcelas pequeñas.

La absorción de mano de obra es, por lo tanto, una tarea conjunta de la ciudad y del campo y sincronizadamente la deberían llevar a cabo. En ambos ámbitos se pueden ampliar las posibilidades de ocupación productiva para la población; en las primeras décadas de aplicación de una política de esta clase, será el sector rural el que deberá prepararse para ocupar una mejor proporción de la fuerza de trabajo incluyendo la suplementaria que anualmente se suma a la oferta total. Ello en virtud de que existe un recurso productivo (la tierra) susceptible de usarse más intensamente mediante la inversión del recurso abundante, que es la mano de obra, y economizando el recurso escaso que es el capital; en razón, también, de que las necesidades de infraestructura son muy amplias en el campo latinoamericano y ellas pueden atenderse con obras poco sofisticadas que permitan el uso incrementado de mano de obra no especializada y en razón, finalmente, de que cabe agregar a la zona rural una dimensión industrial, basada en el procesamiento o elaboración de materia prima agrícola y en la producción de herramientas de trabajo sencillas, de uso local.

BASES DE UNA POLITICA

Los frentes en los cuales sería necesaria la intervención de los gobiernos, para respaldar e impulsar, en la próxima década, una política de desarrollo rural basada en el empleo de la fuerza de trabajo disponible serían entonces, y en forma esquemática, las siguientes:

a. redistribución de los activos físicos, principalmente de la tierra y del agua;

b. reajuste de los servicios que presta el Estado, aumentando sustancialmente su concentración en la zona rural y prestándolos en forma integrada a través de mecanismos sencillos y poco costosos haciéndolos llegar preferencialmente a los grupos de más bajos ingresos;

c. descentralización del desarrollo industrial y fomento de industrias rurales;

d. reorientación de la educación, con un enfoque integral, hacia la vida diaria y el trabajo de la comunidad;

e. reestructuración del sistema institucional.

LA TIERRA Y EL AGUA

Como los activos productivos más importantes en la actividad agrícola son la tierra y el agua, los primeros obstáculos que hay que vencer son los que impiden que esos recursos se aprovechen plenamente y que los benficios derivados de su aprovechamiento lleguen de manera principal y en proporción creciente a las manos de los ciudadanos de menores ingresos. No es necesario extendernos sobre la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra en América Latina y sobre los efectos perjudiciales para el desarrollo del complejo latifundio-minifundio y del predominio de formas de tenencia en precario o en aparcería, características de esa estructura (9). A lo superabundantemente escrito sobre el tema, basta agregar, para lo que principalmente interesa en esta instancia, que el latifundio ocupa menos mano de obra por unidad de superficie que la finca pequeña (10) y que aún la modernización de las explotaciones de gran tamaño se hace desplazando mano de obra para remplazarla por maquinaria; subdividir el latifundio para aumentar el tamaño de las fincas minifúndicas y para dar tierra a los peones que no la poseen provee, por lo tanto, más posibilidades de empleo a más de aumentar el nivel de capital fijo de una proporción del estrato más pobre de la población rural (minifundistas, aparceros, precaristas, peones no propietarios) quienes serían los beneficiados en la distribución de las nuevas propiedades.

Al señalar la modificación de la estructura de la tenencia y propiedad de la tierra como componente importante de una política de desarrollo rural, se toma como parámetro al llamado "Marco conceptual para la reforma agraria en América Latina", que representa el criterio de los gobiernos, ya que fue acogido por los representantes de los países del Continente, tanto en la Conferencia Regional de la FAO, reunida en Caracas en 1970, como en la Sexta Conferencia Interamericana de Agricultura, reunida en Lima en 1971 (11).

No sería sano dejar de mencionar que a pesar de este acuerdo a nivel verbal, sin la ocurrencia previa de una revolución violenta, no ha sido posible llevar a cabo ninguna redistribución rápida y masiva de tierras en Latinoamérica. Tan sólo ello ha ocurrido en México en 1915, en Bolivia en 1952, en Cuba en 1959 y en Perú en 1969. Siendo esto así, y pensando en programas para llevarse a cabo dentro de cauces legales,debe aceptarse que hay que esforzarse por buscar alternativas intermedias entre la reforma agraria total y el mantenimiento del "status quo"; alternativas que hoy no se visualizan con facilidad en razón de la posición radical asumida por los teóricos de la reforma agraria y del abandono que ello ha traído de la investigacion de diversas circunstancias (incluyendo el papel que puede desempeñar en algunos casos, la colonización de áreas nuevas) que debidamente estudiadas y documentadas podrían haber propiciado movimientos de opinión capaces de poner en marcha reformas progresivas de la estructura de la tenencia y propiedad de la tierra. Desafortunadamente, los propios técnicos dedicados a la reforma agraria

se quedaron enredados en argumentos y consideraciones generales que desembocan apenas en las alternativas extremas de todo o nada, los cuales aunque un día sirvieron para despertar el interés y la preocupación de los países hacia las graves deficiencias de las estructuras de la tenencia y propiedad de la tierra, hoy, a pesar de no haber perdido validez, están neutralizados en buena parte por la actividad contrareformista financiada y propiciada por los grandes terratenientes y las poderosas asociaciones que los agrupan. En la década de los 80, es necesario revitalizar la reforma agraria, a través de un enfoque fresco y progresivo de su aplicación, que en ningún caso debe significar el sacrificio del objetivo final de cambiar fundamentalmente las estructuras agrarias, sino apenas la acomodación táctica y estratégica a la situación actual que exige buscar compromisos, aunar voluntades, limar las asperezas que no sean absolutamente indispensables de mantener, considerando que hay que trabajar dentro de la normalidad institucional vigilada e interpretada por los propios grandes terratenientes. En tal virtud, lo que podría sacar el tema de su marasmo sería el llevar a cabo paralelamente a toda la capacitación, promoción, asistencia y divulgación que pudieran ser necesarias, trabajos serios encaminados en primer término a responder con argumentos pragmáticos derivados de datos recogidos en países y zonas determinados a los interrogantes que hoy paralizan en la inacción a la clase política que aún simpatiza con la reforma agraria y en segundo lugar, al desarrollo de metodologías específicas para situaciones también específicas.

Una acción de esta clase, emprendida en gran escala e involucrando en ella a universidades, sociedades profesionales, agrupaciones gremiales, etc., podría debilitar el tremendo andamiaje de defensa erigido por los grandes terratenientes y disolver la densa cortina de humo que hoy le impide a la opinión pública ponerse activamente del lado de la reforma agraria, por miedo de provocar daños graves a las economías de los países. Cumplida esta tarea,que no excluiría el presionar para ir resolviendo, dentro del mismo criterio pragmático, las situaciones que se fueran detectando y documentando, considerando a la vez el papel complementario que puede desempeñar la colonización de áreas nuevas, creemos que habría buenas posibilidades de generar en casi todos los países, movimientos de opinión suficientemente fuertes para vencer las resistencias actuales y para pasar de la retórica a la praxis de la reforma agraria integral y pacífica que, repetimos, es condición fundamental para el real desarrollo del sector rural y de los países en conjunto y que debe desembocar en una estructura agraria con predominio de fincas familiares, organizadas en buena proporción (y en donde la indivisibilidad de determinados activos físicos o ventajas de escala o de operación lo justifiquen) en empresas asociativas, seguidas en número por fincas multifamiliares medianas.

LOS SERVICIOS

Los servicios del Estado, que hoy escasamente llegan a la zona rural y prácticamente no alcanzan al campesino de más bajos ingresos, tendrían que encauzarse vigorosamente hacia este inmenso estrato de población, pero no en forma dispersa sino integrándolos a nivel local; disminuyendo, además, sustancialmente su costo, acomodándolos a las reales condiciones de pobreza del campo latinoamericano y poniendo su prestación en manos de las propias comunidades, a través de personal extraído de ellas, capacitado en las sencillas nociones prácticas necesarias para actuar como parte de un equipo dedicado a promover el desarrollo en la forma como atrás lo conceptualizamos. Las comunidades, o sea los grupos humanos más pequeños predominantes en cada país y dispersos en su territorio, serían el centro y foco de esa acción estatal. De allí hacia arriba se irían conformando los mecanismos de soporte y respaldo a esos programas a escala

local. Como la excesiva dispersión de la población es un factor poderoso de marginación y de dificultad en la utilización de la capacidad de servicio del Estado, habría que reducirla paulatinamente; como la vida de cualquier comunidad y de sus componentes no puede depender en su totalidad de la actividad agrícola directa, tendría que buscarse integrar la parte industrial y de servicios al programa; como el mejoramiento de las condiciones de vida está conectado con la utilización de mejores sistemas de trabajo en todos los frentes, con la disponibilidad de capital operativo, con precios favorables para los productos de la actividad rural, la acción organizada del Estado en esas áreas serían otros tantos componentes de la estrategia. Finalmente, como se trata de promover un gran esfuerzo participativo, la educación para la vida y el trabajo de toda la población (incluyendo niños y adultos, mujeres y hombres) y la organización de los beneficiarios, serían frentes importantes que habría que atender para darle piso firme al desarrollo rural.

Se llevaría a cabo un programa amplio de construcción de infraestructura rural dirigido a reducir la dispersión de la población marginada estimulando la concentración de grupos de familias en aldeas o poblados del mayor tamaño posible; a reducir también el aislamiento físico de dicha población mediante la construcción de caminos vecinales, principalmente, que posibilitaran el acceso a los mercados de los productos comerciales de las fincas; a reducir su aislamiento operativo a través de organizaciones comunitarias y cooperativas; por último, a mejorar la vivienda del campesino con la construcción masiva de casas sencillas susceptibles de ser edificadas con los recursos locales.

Las aldeas o poblados crecerían alrededor de un centro comunal, un puesto de salud, una escuela y un campo de deporte, todo construido con métodos predominantemente manuales para dar ocupación al mayor número de personas; las viviendas, en buena parte quedarían también dentro de los límites del poblado o aldea y se construirían o mejorarían en forma similar a las demás obras de infraestructura; los caminos vecinales, construidos en buena proporción con herramientas manuales, serían trazados en consonancia con planes regionales integrales progresivos, que fueran comunicando las zonas de mayor potencialidad con las aldeas o poblados primero, con los pueblos más grandes después, y con las carreteras principales que desembocan en las ciudades, posteriormente. Nótese que toda esta acción estaría dirigida a utilizar la mano de obra disponible en una tarea capaz de estimular la concentración y comunicación de los pobres rurales, como forma de mejorar su ingreso y sus condiciones de vida a la vez que incorporarlos físicamente al "país nacional" es decir, al país que discute, lucha, trabaja y progresa, para así poner los servicios públicos esenciales (educación, salud, etc.) al alcance de los grupos rurales de bajos ingresos y posibilitar su participación en las decisiones sociales y políticas.

Todos los servicios del Estado en el campo de la atención a salud de la población, la asesoría en el trabajo diario, el manejo del crédito o el mejoramiento del hogar campesino, estarían entonces, a nivel local, en manos de personal no universitario, en muchos casos apenas con escuela primaria, bien entrenados en las nociones sencillas sobre las cuales se basaría su importante labor en la comunidad. Ellos constituirían las redes de brigadas rurales paraprofesionales y multidisciplinarias, conectadas verticalmente, en el caso de la salud con puestos sanitarios existentes en la más cercana población de mayor tamaño y a nivel más alto con hospitales provinciales; en el caso de otros servicios (asesoría agrícola, mejoramiento del hogar, asesoría en la construcción de infraestructura, vivienda, etc.) con las respectivas agencias provinciales de la institución del Estado que, a escala nacional, se ocuparan de ellos.

Un grupo de cooperadores agrícolas y de mejoramiento del hogar, de extracción local, con vínculos firmes e intereses en las propias comunidades a las cuales servirían, con escasa preparación académica pero bien entrenados en las sencillas prácticas que deberían transmitir, serían los encargados, a nivel local, de lo que hoy pretenden llevar a cabo los llamados "servicios de extensión", respaldados por todo el sistema nacional de experimentación y de fomento agrícola, de los cuales serían el eslabón final, y conectados horizontalmente con la provisión de crédito e insumos para la producción lo mismo que con la comercialización de los productos, y demás servicios del Estado, en unidades locales de desarrollo rural.

INDUSTRIAS RURALES

En forma paralela marcharía un programa de descentralización del desarrollo industrial, el cual buscaría, por una parte (mediante estímulos y desalientos impositivos, fiscales y crediticios) que las nuevas industrias se establecieran preferentemente en regiones diferentes a los grandes centros urbanos y por la otra, el desarrollo de industrias locales predominantemente intensivas en el uso de mano de obra y de pequeña escala, dirigidas, en primer término, a proveer el mercado local de herramientas, repuestos y otros artículos de uso corriente y en segundo lugar a producir mercancías que aprovechando las ventajas comparativas de cada localidad (por ejemplo enlatados en zonas productoras de frutas u hortalizas; empaques de henequén y otros artículos de este material en regiones en donde se cultiva tal planta; textiles elaborados en telares pequeños, en donde la lana o el algodón sean productos importantes; queso o mantequilla en donde la ganadería de leche prospere; utensilios de madera en donde el bosque sea abundante; cueros curtidos, zapatos, etc., en donde la ganadería predomine) pudieran llegar hasta las poblaciones más grandes a través de cooperativas de comercialización, bien directamente al mercado-consumidor o como insumos para las industrias de mayor tamaño capaces de agregar otros refinamientos a lo elaborado con cierta rusticidad, para así servir a mercados más sofisticados. Adicionalmente, hay otras industrias "caseras", instalables eficientemente en la zona rural, cuya factibilidad jamás se ha estudiado con seriedad en esta parte del mundo, a pesar de que hoy constituyen una proporción alta de las fuentes de trabajo en países como Taiwan, Korea del Norte, Filipinas y la China Continental (12). La descentralización del desarrollo industrial y el establecimiento de industrias locales provocaría un cambio sustancial en el éxodo rural que se desviaría de la gran ciudad hacia la aldea, población o pueblo de tamaño pequeño o intermedio, atraído por la posibilidad de hallar trabajo.

CREDITO

Para que una tarea de mejoramiento físico y de desarrollo individual y artesanal de esta clase tuviera éxito, tendría que ir acompañado por un vigoroso programa de crédito que llegara al poblado lejano, a la parcela rural, al campesino, al artesano y al pequeño empresario de muy escasos recursos, en forma fácil, económica, suficiente y oportuna. De todos es conocida la actual distribución del crédito oficial el cual llega a un porcentaje pequeño de agricultores, casi exclusivamente grandes empresarios, capaces de ofrecer las garantías y de cumplir los demás requisitos que se exigen dentro de un criterio puramente comercial regido por la seguridad en el pago y la economía en el manejo del préstamo, conectada con su tamaño.

A espaldas del aparato oficial y de la banca privada formal funciona el prestamista local, generalmente propietario de tierras, dueño de la tienda de víveres del poblado

o intermediario en la comercialización de los magros sobrantes que vende el minifundista. El no exige garantías, ni con él es necesario cumplir engorrosos trámites, hacer viajes a la ciudad a gestionar el préstamo, esperar semanas, meses y hasta años a que una u otra diligencia se cumpla o a que una misteriosa y lejana junta directiva resuelva, muchas veces desfavorablemente, la solicitud respaldada por documentos, difíciles y costosos de conseguir, que a la postre puedan no ser suficientes. El tendero o el comerciante actúa con base en la confianza que le tiene a quien conoce desde hace muchos años y a quien está vinculado por vecindad física y por numerosas otras circustancias derivadas de una convivencia prolongada. El crédito que le entrega paulatinamente al campesino de su vecindario, con quien en algunos casos tiene hasta vínculos familiares, es principalmente en especies y está representado por los víveres que la familia va necesitando en el curso del año y por los magros insumos necesarios para la producción: semillas, una u otra herramienta manual, algún puñado de fertilizantes, unas pocas libras de un insecticida; en algunos casos se añade algo en dinero para que el campesino adquiera los elementos indispensables que el prestamista no puede suministrarle. Naturalmente, o al menos esa es la creencia general, el prestamista local cobra intereses mucho más altos que la banca oficial, y esta es la parte que siempre se critica del servicio que presta; pero a la vez, es indudable que este sistema no institucionalizado de créditos es muy flexible y rápido en su acción, exigiendo costos administrativos muy bajos y gozando de un porcentaje muy pequeño de delincuencia en el pago. El crédito oficial y de la banca privada tendrían que agilizarse extraordinariamente, a semejanza del no institucionalizado, para poder llegar adecuadamente a las manos del campesino de escasos recursos. Además, sería necesario actuar a través de grupos organizados de usuarios, en forma comunitaria o cooperativa (pues tratando individualmente con el inmenso número de necesitados es imposible atenderlos) y considerando la empresa agrícola o finca como una unidad para la cual se proveería crédito en conjunto, terminando con la división de éste por rubros de producción. Un mecanismo que tendría que ensayarse en muchos casos sería el de aprovechar a los propios prestamistas particulares para a través de ellos irrigar con el crédito hasta los más remotos rincones de la zona rural. Si se buscara la cooperación de este grupo de vilipendiados negociantes, sería relativamente fácil organizar un sistema que permitiera multiplicar y proveer, oportunamente y con un manejo poco costoso, los créditos minúsculos y pequeños que el campesino demanda asegurando, claro está, una ganancia para el intermediario pero asegurando también la atención aceptable de una necesidad que se siente universalmente pero que no se ha logrado atacar en sus bases. La tasa de interés cabría subsidiarla, como excepción, para el campesino de más bajos ingresos, pero en sí no tendría la importancia que sí tiene el poner al alcance de aquéllos el servicio, evitando además, o al menos disminuyendo sustancialmente, los costos ocultos que en la actualidad encarecen tremendamente el crédito agrícola institucionalizado (13). Por otra parte, el crédito debería amarrarse a la asesoría técnica y al suministro de insumos y complementarse con un "seguro de riesgo" que serviría para cubrir al prestatario de las consecuencias de pérdidas en cosechas acaecidas a raíz de la aceptación de innovaciones tecnológicas recomendadas por el servicio de asesoría técnica o, en etapa más avanzada, de siniestros acaecidos por causas fuera de su control. A través de estímulos y de fijación de cupos para el crédito rural se tendría que inducir a la banca privada a dedicar buena parte de sus recursos al crédito agrícola empresarial.

COMERCIALIZACION

La variabilidad de los precios que recibe el agricultor por los productos que saca al mercado es un factor de incertidumbre que desestimula la producción y reduce las ganancias de aquéllos hasta niveles ruinosos, en más ocasiones de las que fueran deseables.

Lo normal es que los altos precios ilusionen al productor en el momento de la siembra y los bajos lo afecten desfavorablemente en el momento de la cosecha, lo cual se explica por las fluctuaciones naturales en la oferta y la demanda de artículos con muy escasa elasticidad; esta ocurrencia cíclica sólo podría atenuarse a través de una acción reguladora que permitiera disminuir los picos de la oferta, a través de mecanismos de precios de sustentación que mantuvieran la producción dentro de límites manejables y de sistemas de almacenamiento de sobrantes que permitieran ir entregando al mercado las cantidades de cada producto que está en capacidad de absorber sin quebrantar gravemente los precios. La poca cantidad de producto que individualmente entrega al mercado cada campesino, que es apenas el sobrante que resta luego de cubrir las necesidades de subsistencia de la familia, anulan toda capacidad de influir individualmente sobre el mercado; asimismo, su aislamiento físico y operativo y su ignorancia lo obligan a operar a través de una cadena de intermediarios, en ocasiones larga, que aunque no ganen mucho individualmente, en conjunto agregan un costo alto al producto que adquiere finalmente el consumidor; lo primitivo de su métodos de trabajo y su pobreza en herramientas y equipos, le impide ceñirse a normas elementales de calidad. Agréguese a esta constelación de limitaciones la preponderante inclinación urbana de la acción gubernamental que lleva con extrema frecuencia a sostener precios artificialmente bajos de los productos alimenticios básicos, para no antagonizar al consumidor de la ciudad, y se tendrá un panorama de tal modo desfavorable para el pequeño productor que resulta difícil imaginar que si no se cambia pueda éste mejorar la retribución que tiene derecho a recibir por su trabajo. Tendría, entonces que pensarse en primer término, en la organización de los productores pequeños en asociaciones de comercialización que permitieran sumar esfuerzos para mejorar su capacidad negociadora. En segundo lugar, sería necesario establecer un sistema de información de mercados, fácil de interpretar y usar por los pequeños productores y que a ellos llegara y sistemas de acopio a nivel local y de transporte y venta, lo mismo que una estructura de almacenamiento conmensurable con los volúmenes previsibles de producción vendible (al menos de los cinco o seis productos alimenticios más importantes) que, puesto todo al servicio preferencial del pequeño productor, le permitiera una más directa y eficiente relación con el consumidor. Se debería ensayar, dentro del criterio de partir de lo existente para aprovecharlo y mejorarlo, la conjunción de intereses y esfuerzos de los productores pequeños y de los también pequeños comerciantes en productos agrícolas de las ciudades (dueños de tiendas, pulperías o abastecedores), a través de empresas asociativas que congregaran a los dos grupos. Una relación directa y solidaria de esta clase, haría mucho por el abaratamiento de los costos de la comercialización de alimentos, principalmente, y por el aumento de las márgenes de ganancia para los dos grupos más pobres que intervienen en dicha comercialización. El crédito necesario para mejorar los métodos de presentación, manejo, transporte y almacenamiento (especialmente a nivel de finca) de los productos, se canalizaría a través de estas asociaciones (14).

INVESTIGACION

Otro componente sería un gran programa de investigación dirigido en primer término a constuir y mantener actualizado, a escala nacional, un perfil de la pobreza; es decir a caracterizar empíricamente los grupos de menores ingresos de manera que se cuantifiquen los factores que los distinguen y los que tipifican su condición de marginados para orientar el seguimiento de la evolución de esos factores (15); y en segundo lugar, dirigido a conocer mejor las condiciones sociales, económicas y físicas de las diversas regiones de cada país y de sus gentes y a buscar la manera de combinar los recursos disponibles (con la inyección de las cantidades mínimas posibles de insumos foráneos) en sistemas de trabajo plenamente acomodados a las condiciones de cada zona. Hasta la

saciedad se ha dicho que la tecnología eficiente debe combinar los factores de producción (trabajo, capital, energía, tierra en el caso de la agricultura o materia prima en el caso de la industria) en proporción inversa a sus costos y directa a sus disponibilidades. La consideración económica "guía" es la maximización del producto del factor más escaso; lo cual significa, en el caso de los países en desarrollo, que las tecnologías más adecuadas para sus condiciones son aquéllas que utilizan los materiales localmente disponibles en mayor cantidad, sirven las necesidades también locales, y pueden aplicarse sin servicios sofisticados de mantenimiento y reparación. Como el recurso más abundante, ya lo señalábamos atrás, es la mano de obra, la tecnología apropiada para nuestras condiciones tiene que hacer uso preponderante de este recurso en tanto que ahorra el más escaso que es el capital. La mecanización a raja tabla, por lo tanto, no es la mejor receta (dentro de ciertos límites, naturalmente) para la tecnificación de la agricultura (muy especialmente) ni de la industria.

En la actualidad, más del 95 por ciento de la inversión total en investigación tecnológica dirigida tanto a mejorar la salud de la población como a aumentar la producción industrial y agrícola, se efectúa en los países industrialisados los cuales , naturalmente, buscan innovaciones acomodadas a sus peculiares necesidades y condiciones que no son las de los países en desarrollo, pero que éstos imitan en ausencia de otras alternativas, con la esperanza de lograr los mismos resultados que aquéllos obtienen.

La utilización de "tecnología intermedia", como se decía hasta hace poco, o "adecuada" para las condiciones de los países en desarrollo, como con mucha más propiedad se denomina en la actualidad, tiene que comenzar por lo tanto, por un gran esfuerzo de reorientación de los programas de investigación en todos los campos y de reordenación de prioridades y de recursos existentes. Un criterio importante que se tendría en cuenta en esta reordenación sería el de considerar como parte del sistema rural sometido a investigación, no solamente lo agrícola sino todo lo demás que configura el entorno del habitante rural. Habría entonces que investigar coordinadamente sobre temas tan diversos como las relaciones sociales y económicas de los integrantes de la comunidad (hombres, mujeres y niños; patrones; propietarios, obreros, aparceros, etc.); la nutrición, la salud y la educación; la vivienda de bajo costo y adaptada (en su construcción y en su utilización) al medio ambiente; el mejoramiento de las herramientas y equipos de trabajo utilizados en todas las ocupaciones del hombre y la mujer; los sistemas de producción agrícola incluyendo ganadería y bosques; el papel de la mujer en la producción; la utilización de subproductos agrícolas, etc.

SISTEMAS DE PRODUCCION

En el caso de la agricultura, ha ganado fuerza la idea de desarrollar y aplicar mejores sistemas y no simplemente prácticas aisladas. Sin embargo, esta idea fecunda ya comienza a desvirtuarse por falta de claridad en lo fundamental. Cada finca es un sistema en el cual se combinan diferentes cultivos (incluyendo ganadería y bospues), métodos de trabajo, condiciones ecológicas, capital, habilidades empresariales, etc. No es suficiente (en la mayoría de los casos) desarrollar mejores prácticas en forma aislada (que es lo que resulta de la investigación clásica en parcelas dentro de estaciones experimentales) y pretender introducirlas al sistema finca, pues ello disloca los demás componentes que trabajan interrelacionados y articulados. Sin suprimir el desarrollo de mejores prácticas individuales, hay que establecer una vigorosa instancia experimental intermedia, encaminada a

ensayar esas prácticas incorporadas en sistemas integrados diseñados específicamente para cada prototipo o modelo de finca cuya productividad y manejo desee mejorarse. Se entiende entonces que para comenzar hay que caracterizar cuidadosamente los tipos de finca para los cuales se pretenden desarrollar mejores sistemas; consecuentemente, la parcela experimental se tiene que reemplazar, en esta instancia, por la finca piloto (semejante a la predominante o típica en cada región) en donde se ensaye el sistema mejorado, llevando un control estricto sobre todo lo que allí se haga y se invierta, de tal manera que se acopie paulatinamente información suficiente para ir adaptando el sistema a las condiciones de máxima utilización de los recursos disponibles, en el tipo de finca que se pretende mejorar. Básicamente, es este el procedimiento y no puede obscurecerlo ni desviarlo el uso que en sus diversas instancias se haga de técnicas de computación o artificios matemáticos o de diseño (16). Tampoco cabe hacerlo sinónimo de cultivos intercalados, aunque no excluye esta modalidad como uno de los componentes del conjunto que tendría que estudiarse previamente, en parcelas, para sacar de ellas la información necesaria para convertirlo en una de las piezas del sistema que se pretende desarrollar para un tipo de fincas. Otro componente importante del sistema para fincas familiares y de subsistencia, serían herramientas y equipos sencillos mejorados, diseñados a partir de la necesidad real del campesino y de la manera como hoy la afronta, que significarían sustanciales avances en relación con los muy primitivos hoy en uso; así se aumenta el rendimiento del trabajo del agricultor sin desplazar mano de obra en la forma masiva como la mecanización importada lo hace, y se permite también el desarrollo de pequeñas industrias locales metal-mecánicas, productoras y reparadoras de esas herramientas y equipos autóctonos. Así enfocada, la experimentación agrícola actual da un viraje de ciento ochenta grados y se dirige con paso firme a la caracterización de las situaciones existentes en cada región y en cada conjunto de explotaciones agrícolas con similares disponibilidades de recursos de tierra, capital, trabajo, conocimientos tecnológicos y capacidad empresarial y a la determinación de sistemas integrados de prácticas mejoradas, perfectamente acomodados a las condiciones de cada tipo de fincas. Como resultado de esta labor experimental a nivel de finca, se irá contando con sistemas de prácticas sencillas, con herramientas y equipos de trabajo mejorados y bien acomodados a la necesidad real del campesino, capaces de ser transferidos a los agricultores por personal extraído de la propia comunidad; bien entrenado pero de bajo nivel académico.

EDUCACION

Naturalmente, la base de una estrategia como la delineada tendría que ser un programa educativo masivo en el cual participara toda la población, cualquiera que fuera su edad o sexo y orientado no hacia la transmisión de conceptos teóricos, exóticos o académicos, sino hacia la toma de conciencia de la realidad en que se vive y el aprendizaje de las destrezas básicas para aprovechar a plenitud los recursos disponibles en esa realidad inmediata. La educación no sería una etapa en la vida del ciudadano sino una labor permanente; en tal virtud, la meta de la educación rural sería la formación de buenos ciudadanos, motivados y adiestrados para cooperar en la tarea de mejorar el medio ambiente y con él las condiciones de vida del grupo social del cual ellos forman parte. Tendrían que salir de las escuelas de los poblados o aldeas, los trabajadores rurales, los artesanos y los obreros para la industria descentralizada; los pequeños empresarios; los agentes locales de asesoría técnica y las amas de casa familiarizados con los recursos naturales de la zona y sus formas racionales de utilización; los contingentes paramédicos (al estilo de los "médicos descalzos" de la China), que velarían por la salubridad

del medio ambiente y la salud de la población local coordinados con centros de salud y hospitales de los pueblos más grandes; los dirigentes locales motivados en este enfoque humano del desarrollo, con hondo sentido de solidaridad social y sólidos conocimientos sobre la manera de aplicar los mecanismos eficaces para la promoción de la acción comunitaria. La interacción entre la tarea educativa y la propia acción local sería permanente, de manera que aquélla apoyara de inmediato la actividad transformadara del medio y se enfrentara a los problemas diarios desarrollando al mismo tiempo conciencia entre la población sobre su situación y las opciones, tanto a corto como a largo plazo, a su alcance para transformarla. Sería una educación para "la decisión y para la responsabilidad social y política" que desarrollaría una conciencia crítica y que a la vez estaría hondamente anclada en la realidad local inmediata; tendría que acomodarse en todas las características organizativas y operativas (ciclos escolares, horarios, formas y lugares de enseñanza, maestros, etc.) a las condiciones de trabajo y de vida del grupo al cual estaría sirviendo. Sobra agregar que englobaría, esta educación para el desarrollo, tanto a hombres como a mujeres de todas las edades. La escuela sería así parte importante del mecanismo interactuante en la tarea del desarrollo integrado de la población con énfasis en los grupos de menores recursos, y su acción no estaría limitada por los muros de un salón de clase o por formalismos académicos, sino que sería una modalidad más de la actividad comunal, inmersa en los problemas del grupo, buscando formas de actuar sobre ellos, aprendiendo de la experiencia y enseñando a través de la práctica, respaldada por una sana teoría de cambio social progresivo y basado en el propio esfuerzo racionalizado y sumado ordenadamente al esfuerzo del hermano en penurias (17).

AGRUPACION DE LOS POBRES

Vale la pena insistir en algo que en todo el transcurso de este trabajo se le ha dado énfasis: la necesidad de agrupar tanto física como operativamente a los pobres rurales; lo primero a través de la promoción de concentraciones poblacionales (aldeas o poblados) y de la construcción de infraestructura física; lo segundo, mediante el estímulo vigoroso a formas asociativas de diversa índole que agrupen a quienes de ellas puedan beneficiarse económicamente (usuarios de los servicios del Estado; campesino en procura de una comercialización más eficiente, para ellos, de sus sobrantes de producción; pequeños industriales y agricultores buscando una utilización más intensa y racional de los recursos de que disponen; etc.). Complementariamente, es importante incorporar a este conjunto de asociaciones, aquéllas que luchan por las reivindicaciones sociales y económicas de espectro más amplio y en donde, por lo tanto, cabe una gama también más amplia de asociados. Nos referimos a organizaciones de segundo grado y a los sindicatos, u organismos semejantes, que congregan a grupos más numerosos que los aglutinados alrededor de un aspecto de su actividad común y que por lo tanto pueden servir como instrumentos de acción a escala nacional, en la búsqueda incesante del mayor bienestar para el mayor número. La acción del Estado en la promoción y apoyo de las organizaciones de diversa índole es pues primordial y tendrá que ocupar un lugar preponderante en cualquier política de desarrollo rural.

SISTEMA INSTITUCIONAL

Para poder enfocar el desarrollo rural en los términos aquí explicados, con énfasis en el nivel local y dentro de él en el campesino de menores recursos, es necesaria una redefinición de prioridades de los gobiernos y una gigantesca reestructuración paulatina pero rápida, de todo el sistema institucional para transformarlo en instrumento idóneo para operacionalizar una política de esta clase Una

estrategia de desarrollo nacional encaminada a eliminar las discriminaciones en contra de los más pobres y a derivar hacia ellos proporciones crecientes tanto de los recursos y servicios del Estado, como del incremento en la riqueza nacional, exige, además, una firme voluntad en los gobiernos de afrontar las dificultades con los sectores hoy favorecidos, y una tremenda habilidad en el manejo de las situaciones, para evitar enfrentamientos no indispensables con los grupos poderosos, que irían erosionando la capacidad de mando y de acción de dichos gobiernos; todo ello sin sacrificar el objetivo fundamental de lograr el mejoramiento efectivo de las condiciones de vida de los más pobres. Tiene por lo tanto que existir, como atrás se ha explicado, junto a la voluntad de actuar, una política bien concebida con proyecciones a largo, mediano y corto plazos, que cubra e integre los diversos factores que intervienen e influyen sobre el problema de la miseria rural, sin descuidar las variadas y complejas conexiones con otros sectores de la economía y de la sociedad. Este plan maestro y la estrategia para llevarlo a la práctica a través de un conjunto de medidas coherentes tendría además, que poderse aplicar a situaciones nuevas con las adaptaciones indispensables pero sin sufrir cambios profundos en sus objetivos y en su orientación durante un plazo de varias décadas, ya que no es en muy pocos años que será posible imprimirle un nuevo rumbo a los esfuerzos de desarrollo de los países, máxime cuando ello impone cambios profundos en todo el sistema institucional.

Aquí es donde residen, a nuestro modo de ver, las mayores dificultades para traducir en hechos las buenas intenciones o las buenas ideas; los pobres son políticamente débiles y a pesar de su número pesan muy poco en las decisiones de los gobiernos. Habría que organizarlos, crearles conciencia, como grupo, de las características y condicionantes de su situación, hacerlos participar solidariamente en la arena política aglutinándolos alrededor de tesis fundamentales, que apoyarían activa y permanentemente de manera que los gobiernos de turnos no pudieran sustraerse a su influencia. Sin el apoyo organizado, activo y permanente de los grupos de menores recursos, no habrá gobierno, por muy buenas intenciones que tenga y cualquiera que sea su carácter, capaz de poner y mantener en vigencia por lapsos suficientemente prolongados, políticas y estrategias como a las aquí delineadas.

A nivel local de aldea o poblado, que es sin duda el campo de batalla principal de la lucha contra la pobreza, tendría que actuarse integrando todas las acciones del Estado en una sola programación conjunta que incorporara los elementos señalados atrás y que luego se ejecutaría a través también de un solo equipo de trabajo que actuaría coordinadamente bajo una dirección unificada. Serían unidades locales de desarrollo rural de las cuales formarían parte todos los funcionarios que fueran a trabajar en cada uno de los campos ya delineados. Habría un cuerpo directivo de cada unidad en donde estarían representados por el respectivo funcionario de más alto nivel, todos los organismos del Estado que actuaran en el lugar, las autoridades políticas locales, y las asociaciones que congregarían a los beneficiados. Lograr esta unificación, a nivel de campo, de la acción de diversas dependencias burocráticas y la participación organizada de los campesinos, no es tarea sencilla pero es la condición "sine qua non" de una estrategia de desarrollo rural. Subiendo a niveles geográficos más amplios habría unidades municipales, provinciales o estaduales semejantes, cohesionadas con base en una programación conjunta que comprometería recursos y voluntades y que aseguraría una acción ordenada y progresiva en todos los frentes que señalara dicha programación. Finalmente, a nivel nacional actuaría un ministerio, o reparto burocrático de parecida jerarquía, de desarrollo rural que absorbería los respectivos ministerios de agricultura y los

organismos que hoy atienden las diversas necesidades de la zona rural dentro de variadas modalidades, difíciles de describir en forma breve, pero siempre aislada y descoordinadamente. Tratando de visualizar esquemáticamente una organización institucional de esta clase, se podría pensar en los siguientes componentes que la constituirían a nivel nacional: en primer término un mecanismo planificador, conectado con el mecanismo de planificación global, encargado de convertir en planes y programas, a todos los niveles, los lineamientos de política determinados por las más altas jerarquías del gobierno y de supervisar su aplicación por parte de todos los organismos encargados de responsabilidades que en alguna forma afecten al sector rural; en segundo lugar, un mecanismo de organización de los beneficiarios rurales de los servicios del Estado y de los habitantes rurales, en general, de menores ingresos; en tercer lugar, un conjunto de mecanismos ejecutivos encargados del uso y conservación de los recursos renovables; el crédito; la investigación, la transferencia y la adopción de innovaciones; la comercialización; la tenencia de la tierra y la colonización. Sendos comités, presididos por representantes directos de la cabeza del sistema y en donde se sentarían las cabezas de las demás reparticiones, serían los encargados de formular y aprobar los programas de cada organismo ejecutivo y un comité central, presidido por la cabeza del sistema, compatibilizaría esos programas individuales para integrarlos en un solo programa nacional. Es claro que los insumos principales para la elaboración de estos programas vendrían de abajo, del nivel local, y se irían integrando con los provenientes de las otras unidades locales para ir conformando programas municipales, provinciales, departamentales o estaduales y finalmente el nacional. Habría representación de las asociaciones de los beneficiarios en todos los niveles y ellas tendrían una participación preponderante en decidir sobre lo que debería hacerse: con plena intervención y aceptación de ellos se seleccionarían las prioridades a nivel local, las cuales luego se proyectarían a niveles más altos hasta llegar al nacional. Téngase en cuenta que no se estaría cubriendo simplemente el campo agrícola, a través de la acción de las unidades locales, sino todo el complejo rural con sus componentes no agrícolas (que funcionarían como complementarios) y, lo que es muy importante, en sus dimensiones no solamente económicas sino también sociales. Aunque la acción del Estado se dirigiría preponderantemente hacia el beneficio del grupo de menores ingresos, no se excluiría la atención de los habitantes rurales de los otros dos grupos, principalmente del intermedio. Para forzar el mecanismo institucional a tomar y conservar un rumbo acorde con este enfoque, en el cual las necesidades y problemas de los más necesitados se atendieran preferencialmente, podrían fijarse por ley niveles cuantitativos de los recursos del Estado que tendrían que dedicarse a atender esa prioridad. Cabría fijar incrementos paulatinos en el porcentaje de recursos dedicados al grupo preferencial hasta llegar al final de la década de los ochenta a una distribución satisfactoria, o al menos aceptable.

El "fortalecimiento institucional" no sería, por lo tanto, una tarea ideológicamente neutral, sin contenido doctrinario, sino que estaría enmarcado dentro de dos criterios complementarios y fundamentales: la orientación vigorosa de los servicios del Estado hacia los grupos rurales de más bajos ingresos y la participación real y permanente de estos grupos en todo el proceso determinativo-ejecutivo. En tal virtud, ese fortalecimiento no buscaría simplemente el mejoramiento administrativo o la gestión eficiente, sino que perseguiría una honda y amplia transformación de la estructura institucional para que ésta fuera instrumento adecuado de ejecución de una política de desarrollo pare el beneficio del hombre rural.

No se está pues haciendo la defensa o apología de un modelo rígido sino intentando explicar en forma sintética los criterios básicos que tendrían que orientar dicha reestructuración.

CONSIDERACION FINAL

Lo expuesto aquí, en forma un tanto esquemática en razón de las limitaciones de espacio, indica que no es una tarea fácil la que le espera a los países de América Latina, en la década de los 80, si deciden imprimirle un nuevo rumbo al desarrollo y aplicar con vigor una política como la aquí preconizada. Sin exageración podría hablarse de una revolución, no por pacífica menos profunda, de la que saldría una sociedad más próspera y más justa.

Los dioses tutelares permitan que la inercia, la indiferencia, el egoísmo y la ambición, no frustren esta revolución pacífica.

BIBLIOGRAFIA

1. ARAUJO, J. E. G. El contenido humanista de los programas de investigación agrícola. In Reunión Latinoamericana de Fitotecnia, 9a, Panamá, 1974. Memoria preliminar. Panamá, ALAF, 1974. pp. III.A.1-III.A.12.

2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1977. Washington, D. C., 1978. 498 p.

3. CHENERY, H. et al. Redistribución con crecimiento. Banco Mundial. Madrid, Tecnos, 1976. 359 p.

4. COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. Tenencia de la tierra y reforma agraria en América Latina; informe regional y resúmenes de los estudios por países. Washington, D. C., OEA, Secretaría General, 1971. 378 p.

5.. DORNER, P. y KANEL, D. The economic case for land reform: employment, income distribution and productivity. Madison, Wisc., University of Wisconsin, Land Tenure Center. LTC Reprint no. 74. 1971. 28 p.

6. ESMAN,M.J. Landlessness and near-landlessness in developing countries. Ithaca, N. Y., Cornell University, Center for International Studies, 1978. 63 p.

7. FAO. Estudio de las perspectivas del desarrollo agropecuario para Sudamérica. Roma, 1972. v. 1, p.v.

8. FREIRE, P. La educación como práctica de la libertad. Montevideo, Tierra Nueva, 1971. 181 p.

9. GASTAL, E. Sistemas de producao. In IICA. Consejo Técnico Consultivo. Mesa Redonda, 22a, Santo Domingo, Rep. Dominicana 1977. pp. 10-39.

10. HENDRICKS, J. E. et al. Manpower and employment development for economic growth and social justice. Washington, D. C., USA/AID, 1975. 304 p.

11. IICA-FAO. El marco teórico de la reforma agraria en Latinoamérica. Desarrollo Rural en las Américas (IICA) 2(3):185-192. 1970.

12. INTERNATIONAL LABOR OFFICE. Employment growth and basic needs: a one-world problem. New York, Praeger, 1977. 223 p.

13. LEWIS, W. A. Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra. Trimestre Económico (México) 27(108):629-675. 1960

14. MARGINALIDAD EN AMERICA LATINA; un ensayo de diagnóstico. Santiago, Chile, DESAL, 1967. 418 p.

15. NORMAN, C. Soft technologies, hard choices. Washington, D. C., Worldwatch Institute. Worldwatch Paper 21. 1978. 48 p.

16. OEA. CONSEJO INTERAMERICANO ECONOMICO Y SOCIAL. Documentos básicos de trabajo para discusión en la 7a. Conferencia Interamericana de Agricultura. San José, Costa Rica, IICA, 1977. 20 p.

17. PANDO, J. L. La comercialización y el desarrollo rural: una estrategia para la acción. Desarrollo Rural en las Américas (IICA) 10(3): 129-141. 1978.

18. SALVATORE, D. y DOWLING, E. Development economics. New York, McGraw-Hill, 1977. 229 p. (Schaum's Outline Series in Economics).

19. SEWELL, J. W. et al. The United States and world development. Agenda 1977. New York, Praeger, 1977. 250 p.

20. THIESENHUSEN, W.C. El desarrollo agrícola de América Latina en la mitad de la década del setenta. Desarrollo Rural en las Américas (IICA) 6(3): 44-62. 1974.

21. WORLD BAND. The assault on world poverty. Baltimore, John Hopkins University Press, 1975. 425 p.

22. ZANDSTRA, H. G. et al. Venciendo las limitaciones a la producción del pequeño agricultor. Bogotá, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1975. 32 p.

ANEXO 1

N O T A S

1. El siguiente cuadro preparado por el BID (2)* muestra cómo ha descendido paulatinamente la contribución de la agricultura al producto interno bruto (PIB) de los países latinoamericanos.

América Latina: Contribución del sector agropecuario al producto interno bruto, por países, 1960-76.

(Porcentaje del PIB)

	1960	1970	1976		1960	1970	1976
Argentina	16,6	13,7	12,7	Honduras	35,0	34,9	29,6
Barbados	26,4	19,8	13,5	Jamaica	10,3	6,9	8,2
Bolivia	22,3	17,5	16,4	México	15,9	11,6	9,1
Brasil	13,8	10,3	7,9	Nicaragua	24,6	23,0	22,6
Colombia	30,8	26,3	24,4	Panamá	23,0	18,0	16,1
Costa Rica	26,0	24,2	20,3	Paraguay	36,5	35,9	33,8
Chile	11,1	9,0	9,6	Perú	20,1	17,8	13,1
Ecuador	34,7	28,9	22,7	Rep. Dominicana	32,8	24,7	18,6
El Salvador	30,8	26,2	23,8	Trinidad-Tobago	8,7	5,5	4,9
Guatemala	30,3	27,3	27,3	Uruguay	14,3	16,4	15,3
Guyana	24,0	19,2	16,4	Venezuela	7,3	7,0	6,0
Haití	46,9	48,9	44,1	América Latina	16,5	13,3	11,0

Fuente: BID, basado en estadísticas oficiales de los países miembros.

2. Las cifras que se dan deben tomarse como meras aproximaciones ya que las bases estadísticas son muy precarias. Por otra parte, las variaciones entre países son grandes. Esman (6) hace sinónimas las condiciones de no poseer tierra, o poseerla en cantidades insuficientes, con pobreza en el ámbito rural y así llega a cifras que van desde el 50 hasta el 90 por ciento de la fuerza de trabajo, como componentes del grupo de pobres rurales en doce países de América Latina, en tanto que Araujo (1) afirma que "el ingreso per cápita del 80 por ciento de nuestros campesinos(de América Latina) no llega a 100 dólares anuales" y la FAO (7) señala que hacia 1970, en siete

* Los números entre paréntesis se refieren a la bibliografía que se cita al final.

del ingreso agropecuario lo cual equivale a un ingreso de 51,33 dólares per cápita; en el otro extremo, 1,9 por ciento de dicha población disfrutó del 20 por ciento del ingreso, o sea de cerca de 1.500 dólares per cápita y por año.

3. Thiesenhusen (20) luego de examinar la tremenda desigualdad de los ingresos en diversos países de América Latina (en América Central, por ejemplo, el 5 por ciento más rico de la población obtuvo entre el 28 y el 35 por ciento del ingreso total en tanto que el 50 por ciento más pobre apenas logró entre el 13 y el 18 por ciento) señala que en el sector agrícola es aún más agudo ese problema por ser mayor la inequidad en la distribución inicial de recursos. Estas desigualdades en la distribución de los ingresos quedan ocultas cuando se utiliza como índice del desarrollo económico el aumento en el Producto Interno (PIB) de los países y con esa base se calcula el incremento promedio en el Ingreso per Cápita (IPC), o sea, en la cantidad de dinero de que dispone, en promedio, en un lapso determinado (generalmente un año) cada uno de los habitantes de un país (18). Para obviar las limitaciones de los índices mencionados, Sewell y colaboradores (19) proponen que se use en su reemplazo un "Indice de la Calidad Física de la Vida" (PQLI) en el cual se consolidan tres índices parciales que son: expectativa de vida al nacer, mortalidad infantil y grado de alfabetismo. Aceptando que en él se incorporan consideraciones de índole social que no cuentan en el cálculo del PIB o del IPC, este nuevo índice tampoco es satisfactorio y, como los anteriores, debe usarse con cautela, con plena conciencia de sus limitaciones, procurando enfocar menos la atención de las abstracciones y generalidades englobadas en el concepto tradicional de desarrollo económico y más en las necesidades críticas, inmediatas y elementales de los seres humanos que pueblan esta parte del planeta.

4. Para una descripción amplia de las precarias condiciones sociales y económicas del inmenso grupo de pobres rurales, puede consultarse el trabajo de Desal (14) y los documentos básicos de trabajo preparados por técnicos del IICA con la colaboración de personal técnico de la Secretaría General de la OEA, para la Séptima Conferencia Interamericana de Agricultura (16).

5. Chenery y sus colaboradores (3) señalan que una alta tasa de crecimiento poblacional puede perpetuar una situación con excedente de mano de obra que frenaría las alzas en los salarios reales. En una serie de ecuaciones que desarrollaron para explicar la participación en el ingreso de varios estratos poblacionales, hallaron una relación inversa entre la participación del 40 por ciento más pobre y la tasa de crecimiento de la población.

6. La Oficina Internacional del Trabajo (11) calculó que en 1975 había en el sector rural de América Latina un desempleo de cerca de 4 por ciento y un subempleo equivalente al 35 por ciento de la fuerza de trabajo.

7. Lewis (13) agrega: "Las carreteras, viaductos, canales de riego y edificaciones, pueden crearse mediante el trabajo humano, sin apenas requerir capital en forma apreciable; testigo de ello las pirámides o los maravillosos túneles ferroviarios construidos a mediados del Siglo XIX, casi con las puras manos".

8. En una interesante discusión sobre la migración rural urbana contenida en un trabajo sobre empleo (10), se señalan algunas causas importantes de ese fenómeno

(crecimiento rápido de la población rural, falta de oportunidades de trabajo en el sector rural no agrícola, diferencias grandes entre los jornales o salarios rurales y urbanos) y se analiza el "modelo de Todaro" que intenta responder al interrogante de porqué emigra el campesino a la ciudad a pesar de existir en ésta alto porcentaje de desempleo. Además, en dicho trabajo se resumen los resultados de algunos estudios empíricos llevados a cabo en varios países, los cuales muestran que aunque la expectativa económica juega un papel muy importante como estímulo para la migración a la ciudad, también influyen otros factores no económicos tales como la posibilidad de educar a los hijos.

9. En un estudio efectuado por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) (4) en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú) se comprobó que el 2,6 por ciento del número total de explotaciones agrícolas cubrían el 46 por ciento de la superficie en fincas, en tanto que el 52,7 por ciento de ese total ocupaba el 2,3 por ciento del área y tenía un tamaño promedio de cuatro hectáreas.

10. Dorner y Kanel (5) citan numerosos estudios llevados a cabo en varios países que indican invariablemente que las fincas de menor tamaño ocupan mayor cantidad de mano de obra por unidad de superficie y que, asimismo, las fincas pequeñas producen más por unidad de superficie que las de mayor tamaño. Este último punto lo ilustran con un gráfico de barras en el cual se compara la producción por hectárea en fincas de cuatro tamaños diferentes en ocho países, incluyendo cuatro de América Latina (Brasil, Colombia, Guatemala y México); en todos ellos se comprueba la existencia de una relación inversa entre la producción por hectárea y el tamaño de la finca. Asimismo, en el estudio del CIDA citado atrás,(4), se encontró que en seis de los países investigados, la mano de obra ocupada por hectárea en fincas pequeñas (subfamiliares y familiares) era entre siete y nueve veces mayor que la ocupada en fincas grandes (multifamiliares); resultados similares se obtuvieron en un estudio de FAO en trece países y en otro del Banco Mundial (21) en cuarenta países (14 de ellos latinoamericanos).

11. El llamado "Marco conceptual para la reforma agraria en América Latina" (11) fue preparado por un grupo de expertos de la FAO y del IICA y aprobado por la Undécima Conferencia Regional de la FAO y la VI Conferencia Interamericana de Agricultura. Allí se señala que la reforma agraria debe buscar, por los menos, los siguientes objetivos: a) Organización empresarial de los nuevos propietarios; b) Constitución de formas asociativas de tenencia y producción; c) Distribución del ingreso más equitativa que la inicial; d) Organización de los campesinos.

12. Norman (15) al analizar el tema de la tecnología apropiada para los países subdesarrollados, señala que está incrementándose el interés por el establecimiento de industrias pequeñas, con uso intensivo de mano de obra, en reemplazo de industrias de gran tamaño altamente mecanizadas. Cita el caso de la China en donde hay no menos de 500 mil pequeñas industrias rurales que producen desde cemento y maquinaria agrícola, hasta textiles y alimentos enlatados. En general, estas industrias usan principalmente materia prima producida localmente y abastecen mercados locales. Estas industrias han probado ser factor importante en el mejoramiento de la productividad de la agricultura y en la creación de empleos. Cita también los casos de Taiwan, Corea del Sur y la India y advierte que como toda tecnología, la apropiada para esta industrialización rural en unidades pequeñas, exige mucha investigación y numerosos ensayos que sólo el Estado puede costear.

13. En un importante estudio realizado en Colombia (22), se comprobó que con una tasa nominal del 13 por ciento de interés en los préstamos que los agricultores recibían de la banca oficial, éstos pagaban un interés real del 36 por ciento anual al computárselas los gastos adicionales (timbres, papel sellado, legalizaciones y "gastos de hospitalidad", entendiéndose estos últimos como atenciones que el campesino tenía que hacer a inspectores o funcionarios similares) y el costo de oportunidades en tiempo y viajes por parte del solicitante. Además, se halló que los agricultores con menor solvencia económica (o sea más pobres) pagaban tasas reales de interés más elevadas (por ejemplo, dicen los autores del estudio, un productor con un haber de $Col. 20.000,00 pagaba un interés total de 46,5 por ciento anual mientras que otro productor con un haber de $Col. 300.000,00 pagaba un interés total de 32,66 por ciento).

14. El IICA ha esbozado una estrategia básica de comercialización (17) que tiene puntos coincidentes con lo aquí sugerido.

15. Chenery y colaboradores (3) señalan como primera prioridad estadística para un país, construir y mantener actualizado el mapa de pobreza, porque "la identificación clara de los grupos de pobreza y sus características económicas y sociales es un componente indispensable del diagnóstico y diseño de las políticas"; señalan como datos básicos que deben obtenerse, los siguientes: composición del hogar; ingresos y consumo familiares; propiedad, acceso a los activos y características institucionales de los percibidores de ingreso; datos sobre el lugar de trabajo (rol de cada miembro de la familia en el mercado laboral).

16. Gastal (9) en un trabajo presentado en la Mesa Redonda del Consejo Técnico Consultivo del IICA celebrada en 1977, examina diversos aspectos del enfoque de sistemas de producción en la investigación agrícola; es particularmente interesante la parte final de dicho trabajo que trata de la operacionalización del enfoque de sistemas.

17. Paulo Freire (8) el conocidísimo educador brasileño, mucho ha contribuido a popularizar un nuevo enfoque de la educación como "praxis, reflexión y acción del hombre sobre el mundo para transformarlo".

IICA

DIRECCION DE INFORMACION PUBLICA