

Biblioteca CIDIA

AGRINTER-AGRIS

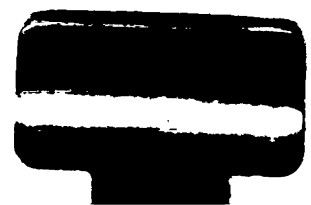
MESA REDONDA DE LA XXIV REUNION ANUAL
DEL CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

“LA PROBLEMATICA DEL DESARROLLO RURAL
INTEGRADO EN AMERICA LATINA”



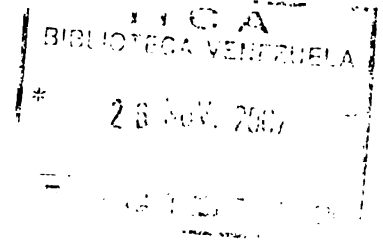
IICA

LA PAZ, BOLIVIA MAYO, 1979



TIC
L50
340

XXIV REUNION ANUAL DEL CONSEJO TECNICO CONSULTIVO



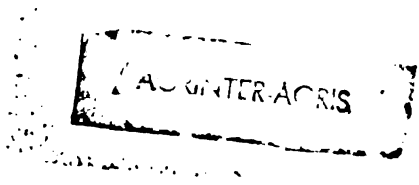
**MESA REDONDA SOBRE "LA PROBLEMATICA DEL DESARROLLO
RURAL INTEGRADO EN AMERICA LATINA"**

**La Paz, Bolivia
Mayo, 1979**

~~00001175~~

00001174

C O N T E N I D O



Página

Miembros del Panel

Lista de Participantes

Introducción

Exposición del Ing. Enrique Blair	1- 5
Exposición del Dr. Miguel Angel Cuadra	6-13
Comentarios del Ing. Rodolfo Martínez Ferraté	14-17
Comentarios del Ing. César Guevara	18-19
Comentarios del Ing. Edmundo Gastal	20-22

FORO

a. Intervención del Señor Delegado de México	23
Comentarios del Dr. Miguel Angel Cuadra	24-25
b. Intervención del Señor Delegado de Costa Rica	25
Comentarios del Dr. Miguel Angel Cuadra	26-27
Comentarios del Ing. Edmundo Gastal	28
Comentarios del Ing. Rodolfo Martínez Ferraté	29
c. Intervención del Señor Delegado de Venezuela	29-31
Comentarios del Dr. Miguel Angel Cuadra	31-33
Comentarios del Ing. Edmundo Gastal	33-35
d. Intervención del Señor Representante de la OEA	35-36
Comentarios del Dr. Miguel Angel Cuadra	36
Comentarios del Ing. Rodolfo Martínez Ferraté	37
Comentarios del Ing. Edmundo Gastal	38
Comentarios del Ing. César Guevara	39
e. Intervención del Señor Delegado de Panamá	40

	<u>Página</u>
f. Intervención del Señor Representante de CARICOM	40-42
g. Intervención del Señor Delegado de Guatemala	42-43
h. Intervención del Señor Delegado de Haití	43
i. Intervención del Señor Delegado de Venezuela	44-46
j. Comentarios finales del Ing. Enrique Blair	46-47

MIEMBROS DEL PANEL

Moderador-Expositor

Ing. Enrique Blair Fabris, Subdirector General Adjunto para
la Coordinación Externa
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

Expositor

Dr. Miguel Angel Cuadra P., Director de Programación Regional
Secretaría de Programación y Presupuesto de México

Comentaristas

Ing. Rodolfo Martínez Ferraté, Director de Coordinación Regional
para la Zona Norte
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

Ing. Edmundo Gastal, Director de Coordinación Regional
para la Zona Sur
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

Ing. César Guevara, Director General de Planificación Sectorial
Ministerio de Agricultura de Venezuela

Presidente del CTC

Dr. José Emilio G. Araujo
Director General
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

LISTA DE PARTICIPANTES

Delegados

Ing. Enrique Edmundo Gobbee, Argentina
Lic. Julián César Alonso, Argentina
Sr. Foslo Brewster, Barbados
Dr. Lionel Smith, Barbados
Cnl. Félix Villarroel Terán, Bolivia
Ing. Gerardo Velasco T., Bolivia
Ing. Gover Barja Berríos, Bolivia
Dr. Gilberto de Lamartine e Mello, Brasil
Sr. Claude F. Brouillard, Canadá
Sr. Michael K. Warren, Canadá
Emb. Ernesto Vela Angulo, Colombia
Ing. Willy Loría M., Costa Rica
Sra. Isabel Carazo de Sáenz, Costa Rica
Dr. Enrique Etchegaray, Chile
Sr. Francisco Pérez Walker, Chile
Lic. Ricardo A. Mata Cáceres, El Salvador
Lic. Miguel Domingo Sosa, El Salvador
Dr. Quentin M. West, Estados Unidos de América
Dr. Martin Kriesberg, Estados Unidos de América
Sr. Donald E. J. Stewart, Estados Unidos de América
Cnl. Arturo Ponciano Samayoa, Guatemala
Lic. Adán Rodríguez, Guatemala
Prof. Eduardo C. Samayoa B., Guatemala
Sr. H. Arlington D. Chesney, Guyana
Ing. Lucien Duvivier, Haití
Ing. André Jean Louis, Haití
Ing. Roberto Villeda Toledo, Honduras
Sr. Desmond Leakey, Jamaica
Dr. Carl Wellington, Jamaica
Lic. Osvaldo Valdés Olivares, México
Ing. Luis A. Osorio, Nicaragua
Dr. Reynaldo Pérez, Panamá
Lic. Teófilo Córdoba Jaramillo, Panamá
Ing. Raúl V. Torres Segovia, Paraguay
Ing. Jaime Paredes Castillo, Perú
Lic. José Enrique Lois Malkún, República Dominicana
H.E. Victor McIntyre, Trinidad-Tobago
Sr. George Buckmine, Trinidad-Tobago
Sr. Errol Small, Trinidad-Tobago
Cra. Ana Rossi de Verdier, Uruguay
Cra. Ana María Monteverde de Naya, Uruguay
Dr. Tomás Gunz, Venezuela
Dr. César Guevara, Venezuela
Dr. Vilma Aray de Jiménez, Venezuela

Observadores Permanentes

Dr. Gerard Guillonneau, Francia
Sr. Shlemo Levy, Israel
Sr. Hiroshi Arimizu, Japón

Observadores de Instituciones y Programas

Dr. Fernando Argandoña - OEA
Ing. Waldemar Rodríguez - OEA
Sr. Lempira Bonilla - BID
Dr. Félix Alvarez Gamarra - BID
Sra. Nelly Alarcón Escobar - Instituto Interamericano del Niño
Dr. Oscar Arze Quintanilla - Instituto Indigenista Interamericano
Dr. Fortunato Vargas Tentori - OPS
Dra. Carmen Delgado Votaw - Comisión Interamericana de Mujeres
Ing. Antonio José Botelho-Neia - FAO
Ing. Mario Jalil - FAO
Lic. Alfredo Echeagaray - ALIDE
Sr. Byron W. Blake - CARICOM
Dr. Santiago Fonseca Martínez - CATIE

Observadores Nacionales

Ing. Juan Carlos Quiroga
Ing. Fernando Vargas
Sr. Jaime de la Fuente Patiño
Lic. Antonio Birbuet
Sra. Gabriela Touchar
Sra. Ruth Benavides de Vargas
Sra. Alicia M. de Prudencio
Lic. María Antonieta Montoya Ch.
Sra. Olga Ortíz de Valdivia
Lic. Marcelo Méndez Ferry

Personal del IICA

Dr. José Emilio G. Araujo
Ing. Armando Samper
Ing. Manuel Rodríguez
Ing. Enrique Blair

Director General
Director Emérito
Subdirector General
Subdirector General Adjunto
para la Coordinación Externa

Dr. José Silos

Subdirector General Adjunto
de Planificación

Ing. Edmundo Gastal

Director de Coordinación
Regional, Zona Sur

Dr. Lyndon McLaren	Director de Coordinación Regional, Zona Antillas
Ing. Rodolfo Martínez Ferraté	Director de Coordinación Regional, Zona Norte
Ing. Pompeyo Ríos	Director de Coordinación Regional, Zona Andina
Ing. Guillermo Grajales	Director, Oficina del IICA en Bolivia
Sr. Rogelio Coto	Director de Gabinete
Ing. Guillermo Guerra	Director del Fondo Simón Bolívar
Ing. Francisco Guerrero	Especialista en Administración Financiera
Lic. Oto Jacob	Director de Programación
Lic. Efraím Morales	Director de Administración
Ing. Héctor Morales	Jefe de la División de Evaluación de Proyectos
Ing. Jefferson F. Rangel	Director y Representante del IICA en los Estados Unidos y el Canadá
Dr. Don L. Shurtleff	Asesor Financiero y Tesorero
Lic. José Mario Vilches	Jefe de la División de Divulgación

INTRODUCCION

El documento que ahora presentamos, contiene todo lo expresado durante la Mesa Redonda que se llevó a cabo, en el marco de la Vigésima Cuarta Reunión del Consejo Técnico Consultivo del IICA, en mayo de 1979, en La Paz, Bolivia.

El tema de la Mesa Redonda, relacionado con "La Problemática del Desarrollo Rural Integrado en América Latina" tiene una gran actualidad en el Continente, en momentos en que todos los países del Hemisferio, al fin de la década, hacen un balance entre el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos en materia de Producción Agrícola y Bienestar Rural.

En la mayoría de los casos, el panorama no resulta muy satisfactorio: la producción agrícola, especialmente aquella relacionada con los rubros alimentarios, no ha alcanzado siquiera las tasas de aumento poblacional; las oportunidades de empleo no han crecido al ritmo del crecimiento de la fuerza de trabajo; y el nivel de vida parece haberse deteriorado en grandes áreas rurales del Continente.

Es evidente que necesitamos buscar y perfeccionar fórmulas de acción que nos permitan actuar con más seguridad, al nivel de cada país y en la escala internacional, para dinamizar la agricultura en términos de producción y como instrumento para elevar el nivel de vida de la población vinculada a ese sector.

El Desarrollo Rural Integrado, con diferentes concepciones y distintos enfoques y estrategias operacionales, se está aplicando en varios países con esa finalidad.

En esta Mesa Redonda hemos pretendido analizar el tema, con el propósito de aumentar y perfeccionar nuestros conocimientos sobre los conceptos, la planificación y la operacionalización de programas y proyectos de Desarrollo Rural Integrado.

Las ideas y experiencias presentadas por los expositores iniciales, las observaciones de los comentaristas, y el debate final, en el que hubo una nutrida y muy creativa participación de los señores Miembros del Consejo Técnico Consultivo, han contribuido a clarificar los conceptos y a generar nuevas inquietudes sobre el tema, con lo cual consideramos haber cumplido nuestros propósitos.



José Emilio G. Araujo
Director General

EXPOSICION DEL ING. ENRIQUE BLAIR

Dentro del enfoque que estamos dándole a la Mesa Redonda, para convertirla más bien en un panel, nos acompañan como expositores y comentaristas, el Doctor Miguel Angel Cuadra P., Director de la Programación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México. También nos acompañarán como comentaristas, el Ing. Rodolfo Martínez Ferraté, de Guatemala, quien ocupa el cargo de Director de la Coordinación Regional del IICA para la Zona Norte; el Ing. César Guevara, Director General de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura de Venezuela, y el Ing. Edmundo Gastal, de Brasil, quien ocupa el cargo de Director de Coordinación Regional del IICA para la Zona Sur.

De esta manera, para cumplir el plan del panel que hemos organizado, yo me permitiré hacer inicialmente una exposición de carácter general sobre los principios, que en forma de hipótesis, hemos venido percibiendo a base de nuestra experiencia en la conducción de proyectos y programas de desarrollo rural integrado y a base de las experiencias que han ido adquiriendo otras instituciones en esas materias. Digo que presentaremos nuestras ideas como hipótesis, porque nuestro propósito es continuar enriqueciendo y perfeccionando nuestros conocimientos sobre este tema, que ahora ocupará nuestra atención, sobre "La Problemática del Desarrollo Rural Integrado en América Latina".

En primer término, y para iniciar la introducción al tema, conviene señalar por qué nosotros hacemos énfasis en el desarrollo rural integrado, cuando en realidad el desarrollo es uno solo, ya sea que éste se produzca en el medio rural o en el urbano. El desarrollo está dirigido esencialmente a la satisfacción de las aspiraciones y las necesidades del hombre. Sin embargo, hacemos énfasis en el desarrollo rural, porque los problemas de congestión urbana, con la secuela de inestabilidad e inseguridad social que se advierte en muchas de nuestras grandes capitales, tienen en realidad su origen, en gran medida, en la falta de ocupación productiva y de ingreso que padece la población en el medio rural. Los procesos de urbanización que han sido históricamente normales en todo proceso de desarrollo, en muchos de nuestros países de América Latina, se han convertido en una fuente permanente de crecientes conflictos sociales, porque la industria y los servicios a pesar de su gran dinamismo, no han podido absorber el acrecentado caudal poblacional que se moviliza del campo hacia las ciudades.

Sin descontar la importantísima contribución que esos otros sectores pueden y deben continuar haciendo para la solución de esos conflictos sociales, es preciso dar atención preferencial al desarrollo rural, para que en el campo encuentre el hombre oportunidades de empleo productivo y de ingresos para satisfacer sus necesidades y sus aspiraciones esenciales.

Se ha sostenido, que el sector rural debe contribuir al proceso del desarrollo con tres elementos fundamentales: con mano de obra para la industria, con productos agrícolas para el abastecimiento urbano y también para constituirse en una demanda acrecentada para los productos de la industria.

Lamentablemente, en el caso de muchos países de América Latina, esa mano de obra que se mueve hacia las ciudades, es una mano de obra no calificada, con grandes deficiencias para adaptarse al desempeño de tareas urbanas, porque los

niveles de educación en el campo, son usualmente deficientes o inadecuados. Además, la producción agrícola que aporta el sector rural, es escasa y cara, por el bajo nivel de la tecnología que se aplica para la producción, por la baja productividad de la agricultura y por los ineficientes mecanismos de mercadeo disponibles. Finalmente, la demanda que puede generarse en el medio rural, es escasa, porque los ingresos en el campo son muy limitados.

La verdad es que si los problemas y padecimientos que se advierten más agudos en las zonas rurales sólo encuentran soluciones en las ciudades, el proceso migratorio continuará acrecentándose en una forma cada vez más acelerada. Además, en la medida en que ese fenómeno se acentúe, crecerá la disparidad entre el ingreso campesino y el ingreso ciudadano. Por éso, si no queremos la prematura despoblación de los campos y el congestionamiento de las ciudades, pensamos que es preciso concentrar atención muy especial a ésto que hemos venido llamando desarrollo rural integrado por áreas.

Entraré enseguida a considerar algunos de los principios y conceptos, que como decía antes, se han venido perfeccionando en relación con el desarrollo rural integrado, con enfoque de áreas.

En primer término, pensamos que el desarrollo debe ser autóctono, es decir interno; que nazca de la propia gente y de la propia comunidad. El componente externo que pueda darse a los procesos de desarrollo rural, debe ser fundamentalmente de apoyo, debe ser fundamentalmente de estímulo, de complementación. Debe darse con la idea de que constituya una chispa, un empuje básico, esencial para el despegue. Lo que se quiere es contribuir con elementos que logren generar un proceso de desarrollo auto-sostenido. Si así no se hace, podríamos incurrir en el riesgo del paternalismo que es una negación de los principios y objetivos esenciales del desarrollo, que requiere la participación activa y comprometida del hombre, como autor y beneficiario del proceso.

Otro principio fundamental, es que los procesos de desarrollo rural integrado, especialmente aquellos que se proyectan para las áreas en donde prevalece una pobreza extrema, como ocurre en muchas regiones de nuestro continente, el proceso de desarrollo debe estar dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas del hombre. Esas necesidades esenciales, en muchos casos, pueden concretarse en la disponibilidad de trabajo productivo remunerado, y de ingreso, lo cual será base de apoyo para acceder a otros beneficios básicos como mejores posibilidades de salud, más holgura en la vivienda, mayores oportunidades educativas y acrecentadas perspectivas para satisfacer otras necesidades esenciales del espíritu. Es bien cierto, sin embargo, que las aspiraciones y necesidades del hombre, no tienen un límite definido, no son finitas; no tienen techo. Son fundamentalmente dinámicas. En verdad, cada vez que el hombre llega a la satisfacción de un determinado nivel en sus aspiraciones y necesidades, automáticamente se generan en su espíritu aspiraciones y necesidades nuevas, de niveles superiores que apuntan a la búsqueda incesante de la felicidad.

Otro principio que también es esencial, es que el desarrollo rural tiene que montarse en torno a un eje económico de producción. Debido a que estamos hablando de desarrollo rural, generalmente ese eje económico debe ser la agricultura y operaciones agroindustriales, relacionadas con el procesamiento de los productos agrícolas. Para ello, se precisa una adecuada valoración de los recursos naturales disponibles en las áreas que van a ser asiento para el desarrollo

rural. Quizás, en algunos casos, sea preciso, estudiar también la situación de la tenencia de la tierra, para introducir las modificaciones que fuesen necesarias para un mejor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, en beneficio de la producción y en busca de una equitativa participación social.

Evidentemente, el proceso productivo en torno a ese eje económico, necesita contar con una infraestructura adecuada y con servicios de apoyo calificados y suficientes para la producción. Nos referimos a los caminos de circulación y acceso, por una parte, y de los servicios institucionales necesarios para la transferencia de tecnología, el financiamiento, la provisión de insumos, el procesamiento primario, el mercadeo, etc.

Por otra parte, el desarrollo rural integrado, necesariamente tiene que ser intersectorial o interdisciplinario. Evidentemente, el sector industrial, en lo que se refiere a la agroindustria, tanto para procesar los productos, como para dar apoyo a la producción, son componentes legítimos del esquema. También lo son los sectores del área social, como la educación, la salud, la vivienda, la cultura. Todos ellos, debidamente articulados dentro de un plan coherente de trabajo, que posibilite una acción más eficaz.

Un principio adicional de gran significación, es el de la participación. Para asegurar el desarrollo auto-sostenido, no sólo es necesario contar con recursos naturales productivos, infraestructura y servicios de apoyo para la producción y para el mejoramiento social, sino que es indispensable la participación activa de los beneficiarios. Esa participación debe ocurrir desde las etapas iniciales de la planificación, para que la comunidad pueda señalar necesidades y objetivos y asignar prioridades; lo mismo que en las etapas de ejecución, para vivir y sentir el proceso, y también en aquellas etapas relacionadas con el reajuste y la posible revisión de los objetivos y de las prioridades. Al hombre no puede negársele la satisfacción de ser gestor y autor de su progreso. El sentido de la propia realización, es uno de los grandes motivadores del espíritu emprendedor del hombre. La participación debe darse también en la distribución del producto que se obtenga como fruto del esfuerzo y la voluntad de trabajo del conglomerado humano que interviene en el proceso.

Y un principio adicional, es el de la organización de los beneficiarios. Esa organización debe darse necesariamente para la participación y también para la producción. Para la captación de los servicios que el Estado organiza para darle apoyo al desarrollo; para la adquisición de los insumos, para la comercialización de los productos. También y muy importante, para que la población debidamente organizada, se constituya en una fuerza de presión política. No con ánimo de crear conflictos sociales, sino con el propósito sano y legítimo de que una voz solidaria de la comunidad organizada logre plantear sus necesidades y sus angustias ante los más altos niveles decisivos del Gobierno para la búsqueda de soluciones.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el desarrollo es un proceso y no un acontecimiento. Es un proceso que implica cambios y ajustes en la conducta, actitudes y aspiraciones del hombre. Se realiza en forma gradual en un período de tiempo que sólo la misma comunidad puede determinar. El ritmo y la dinámica del desarrollo sólo puede ser establecido por el hombre como sujeto y actor en el proceso. Al expresar esta idea, no hemos querido introducir

una nota de pesimismo. No, el proceso debe ser acelerado, pero debe ser impulsado por los propios beneficiarios.

Otro componente esencial de nuestro esquema, se relaciona con la organización institucional necesaria para dar apoyo a los programas y proyectos de desarrollo rural integrado. Aquí es preciso señalar la necesidad de una adecuada organización de las instituciones del sector agrícola propiamente dicho -aquellas relacionadas con la tecnología, el crédito, la asignación de tierras, el mercadeo, etc.- y aquellas otras instituciones extrasectoriales que contribuyen de manera complementaria al desarrollo de las agroindustrias, lo mismo que aquellas referidas al desarrollo de los aspectos sociales como la educación, la salud, la vivienda, etc. La organización institucional para el desarrollo rural, debe ser eficaz y debidamente articulada, dinámica y coherente, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local.

Para que sea viable y posible el desarrollo rural integrado, con enfoque de área, de acuerdo con los principios esbozados, es preciso la adopción de políticas nacionales claras y amplias, que le den al Organismo Ejecutor, un marco conceptual y jurídico apropiado para la toma de decisiones y la realización de las operaciones que ese esquema de desarrollo requiere. Es difícil a veces para los gobiernos, tomar decisiones sobre asignación de recursos en beneficio de un área determinada del país, y no hacerlo en otra área similar, en donde los problemas pueden ser diferentes, pero igualmente importantes y significativos. Por eso, quizás algunos de los elementos que podrían utilizarse para definir esas políticas, deben orientarse hacia el señalamiento de criterios para la asignación de recursos o para la selección de las áreas o regiones prioritarias. En algunos casos, podría preferirse las áreas en que haya un mayor potencial productivo. En otros casos, la prioridad podría asignarse a aquellas áreas en donde hubiese mayor incidencia de problemas sociales. En otros casos, quizás lo preferible podría ser la combinación de estos dos principios. Otro componente de esas políticas para el desarrollo rural regional por áreas, podría ser la búsqueda de un mayor equilibrio en el desarrollo de las diferentes regiones de un país.

Pero además, todo lo anterior sería vano e inútil, si como antecedente central para toda la programación necesaria, no hubiese una decisión política, suficientemente comprometida y firme para elaborar y llevar a cabo las políticas, los programas y los proyectos de desarrollo rural integrado, con el enfoque y proyección que aquí se han mencionado. Además, esa decisión tiene que tener reflejos prácticos en el tipo de organización institucional, que se adopte para impulsar y plasmar en términos operativos esa decisión.

En algunos casos, se ha considerado que los Ministerios de Agricultura, son las entidades legítimamente facultadas para gestar y operacionalizar las políticas y programas relacionados con el desarrollo rural. Por otra parte, teniendo en cuenta el carácter intersectorial que deben tener las políticas y programas de desarrollo rural integrado, hay quienes proponen la conveniencia de crear una nueva entidad administrativa, con la designación de Ministerio de Desarrollo Regional, para el cumplimiento de esos programas. En cualquier caso, siempre se ha considerado la conveniencia de que exista una especie de Consejo Superior Intersectorial, preferiblemente presidido por la más alta autoridad del país, para coordinar y dar apoyo a la entidad administrativa que se encargue de esas importantes funciones.

Para el cumplimiento de todos los planes y programas señalados y para que la organización institucional que se adopte tenga posibilidades reales de éxito, se precisa además que en los presupuestos nacionales, se asignen los recursos necesarios para la realización de los mismos, de acuerdo con la magnitud de los problemas que se pretenda solucionar y de conformidad con la prioridad real que se quiera asignar a la solución de los mismos.

Termino de esta manera, esta exposición de carácter general sobre lo que estamos considerando como los principios y conceptos fundamentales del desarrollo rural integrado, para contribuir a resolver los grandes problemas sociales, que se advierten en muchas regiones deprimidas del continente.

Quisiera ahora, con la venia de la sala, cederle la palabra al Dr. Miguel Angel Cuadra, quien hará una exposición sobre el tema central de la Mesa Redonda, pero haciendo referencia más específica a los aspectos de tipo operacional que entren en juego para la realización de programas de desarrollo rural integrado.

EXPOSICION DEL DR. MIGUEL ANGEL CUADRA

Muchas gracias.

En primer lugar, yo desearía agradecer al IICA, así como a don Emilio Araujo y a los demás funcionarios que colaboran con él, el honor que me hicieron al invitarme a comentar con ustedes, algunos de los problemas del desarrollo rural integrado.

Quisiera también hacer la referencia de que en esta reunión no represento a mi país en forma oficial, sino que estoy comentando estos asuntos como un técnico más, interesado en los problemas del desarrollo rural integrado.

Con la finalidad de que durante esta breve charla no hubiera confusiones sobre algunos términos que se usan en un país o en otro, quisiera brevemente que aclaráramos un par de aspectos, llamémoslos de semántica. Cuando hablo de estados me refiero a lo que en muchos países puede considerarse como departamento; cuando hablo de municipios, me refiero a áreas que están dentro de los estados, que son la unidad fundamental, la célula de nuestro sistema institucional; cuando me refiero a dependencias, me refiero a aquellos ministerios o empresas descentralizadas o paraestatales del sector público y por último llegaré a referirme al ejido. El ejido es una forma básica de propiedad de la tenencia de la tierra en México, que esencialmente surge a partir del proceso de 1910. Entonces tenemos dos formas de propiedad esenciales. La propiedad privada y el ejido, que es una forma de propiedad social.

En referencia a lo que decía Enrique Blair, nosotros consideramos al desarrollo rural como parte integral de un proceso de desarrollo y, en lo específico, como parte integral de un proceso de desarrollo regional. En cuanto a qué entendemos como regiones, habrá en sentido figurado unas 10.000 formas de tratar de definir una región. Nosotros sencillamente adoptamos la que consideramos que es más válida, en el sentido de entender como regiones a los estados, o sea que el concepto de regionalización que utilizamos corresponde a la decisión geopolítica de los estados, subregionalizando a través de municipios o conjunto de los municipios. Lo anterior se fundamenta en que los estados y los municipios constituyen unidades integrales para el desarrollo económico, social y político y que son los únicos que poseen atribuciones jurídicas, tanto reales como históricas, así como un mejor conocimiento de su región y la capacidad potencial para usar los recursos económicos, humanos y naturales, eficiente y participativamente, y con armonía. Es decir, los esquemas de grandes cuencas que atravesaban varios estados o varias unidades políticas, lo hemos en principio abandonado debido a problemas de tipo operativo o simplemente por las reacciones que ocasiona el

hecho, por ejemplo, de que al gobernador vecino le dieron más recursos.

Dificultades de esta naturaleza quedaron de la implementación de cualquier programa que no toma en cuenta problemas muy reales. En consecuencia, hemos decidido que las regiones son las unidades geopolíticas del país. Por otro lado, consideramos que el desarrollo regional tiene como propósito único el incorporar a todas las regiones del país a un proceso de desarrollo en que la población esté en relación armónica con los recursos físicos y naturales existentes y de este modo pensamos que el equilibrio espacial y las aspiraciones sociales de bienestar colectivo podrán ser alcanzadas. Los instrumentos con los que cuenta el Estado, el sector público, para promover un desarrollo regional, son múltiples y en ese sentido la política de desarrollo regional prevé un esquema que trata de asegurar la complementariedad y congruencia entre ellos, de manera de lograr un impacto significativo en las condiciones socioeconómicas sobre las que se desea actuar. Dentro de los instrumentos que tiene el sector público y el Estado a su disposición, desde luego no como el único, consideramos que la inversión del sector público, es uno de los instrumentos más dinámicos para poder establecer un proceso de cambio y para la promoción del desarrollo en las entidades federativas. Esto reviste particular importancia en el medio rural y por consiguiente uno de los instrumentos programáticos que hemos diseñado y que ha dado cierto resultado, es la utilización de la inversión para promover un proceso de cambio dentro de las comunidades rurales. De esta suerte, se elaboró y se utiliza un programa al que hemos dado como nombre Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural. Me voy a referir a este Programa como PIDER, para no repetir el término completo.

En lo que acabo de plantear, estamos concientes de que es muy necesario destacar el manejo paralelo tanto de la política urbana como de la rural y considerarlas en una forma integral, ya que comenzar el desarrollo de las áreas rurales condicionadas, requiere del fomento de las zonas urbanas de su zona. Así pues, la política de desarrollo rural está integrada dentro del esquema de política regional, la cual trata de garantizar la congruencia entre las acciones y mecanismos de política económica, a realizarse en el medio rural, con las programadas en cada uno de los sectores a nivel subregional, regional y nacional.

El primer antecedente que tuvimos nosotros para un intento de desarrollo rural integrado, se llamó el Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el Medio Rural y se formuló en 1968, como una respuesta a la falta de aprovechamiento de las obras y sistemas construídos por el gobierno federal en las comunidades rurales y que era consecuencia muy directa de la reducida participación de la población rural en la selección, formulación y ejecución de las obras públicas.

Nosotros nos entrentamos al problema de que en muchas ocasiones las dependencias federales a nivel central, decidían en una manera, en muchos casos arbitraria, qué tipo de obras o qué tipo de inversión requiere una comunidad y a las últimas personas a las que se les tomaban en cuenta era a los mismos beneficiarios del programa, o sea a la comunidad misma. Nos hemos encontrado con resultados muy lamentables y les voy a dar algunos ejemplos absurdos pero reales, como

cuando llega uno a una comunidad donde se les había construído un gallinero, por decir algo, y los señores lo que requerían eran obras hidráulicas . Donde se les pregunta de quién es ese gallinero, y los señores dicen: "es del gobierno" en vez de decir, "es nuestro"; y además, como no era un gallinero lo que necesitaban, simple y sencillamente no están participando en el proceso y el mantenimiento, y eso a los cuantos años es un desastre, la inversión se perdió y desde el punto de vista del gobierno perdemos credibilidad y formamos un proceso sin tomar en cuenta al elemento principal, coincidiendo también con lo que decía Enrique Blair; que es el campesino. Entonces una de nuestras preocupaciones fue tratar de corregir este sistema casi anárquico, en que cada entidad federativa, por razones muy humanas pero muy negativas, se sienten casi señorío feudal, o bien que cada ministerio se constituyera en un feudo que no considera ni lo que están considerando los otros feudos y muchos menos lo que está considerando el campesino, que es el sujeto y no el objeto de nuestra acción, ni siquiera el intento de promover un proceso de desarrollo para el medio rural.

En ese entonces, me refiero al 68, consideramos que el programa coordinado debería aprender a trabajar con los habitantes de las zonas rurales, para poder mejorar su nivel de vida, impulsando las actividades productivas en esas comunidades. Para este propósito se deberían integrar los proyectos a realizar por las distintas entidades públicas en las comunidades rurales, debiéndose contemplar como prerequisite, la realización de trabajos previos de motivación y sensibilización de la población rural para obtener su cooperación en la ejecución de las obras, ya sea en mano de obra, materiales o dinero. Se consideró además que esto último, para ser obtenido, dependía de que los proyectos correspondieran a una necesidad sentida, o sea a una necesidad sentida por la población y no por la decisión de algún técnico eficiente y muy capacitado a 2.000 kilómetros de donde se va a realizar alguna obra.

A efectos de situar verdaderamente el campo de acción del programa, se adoptó como criterio normador que las localidades de 200 a 2.500 habitantes, se convertirían en su objeto de acción. Nosotros decidimos estas comunidades de 500 a 2.500 habitantes, por la sencilla razón de que el país debe de tener 96.000 comunidades incluyendo la ciudad de México. De esas 96.000 comunidades, yo creo que 40.000 o algo por el estilo, están dentro del rango de 500 a 2.500 habitantes. Esto provoca, como ustedes comprenden, el problema enorme de la dispersión de esfuerzos y los costos también tienden a incrementarse cuando uno pretende apoyar comunidades rurales con población demasiado pequeña y con esa dispersión que genera una serie de infranqueables problemas de operación. Creo que la dispersión en el medio rural es un problema probablemente común a todos los países de América Latina.

Desde 1969 a 1970 únicamente realizamos un programa integrado. Ese programa no pudo ser implementado en la práctica, ya que los recursos financieros que requeríamos para la ejecución de las obras, habían sido comprometidos previamente en programas ya establecidos por las dependencias participantes. Cuando hablamos de que este es un programa, quiere decir que hay una entidad en una Secretaría de Estado que lo coordina, pero de ninguna manera sustituye a las

otras Secretarías de Estado. Lo único que pretende hacer es verificar que si la Secretaría de Agricultura va a realizar una inversión, que esta sea complementaria con electricidad, o con caminos, con salud, con las distintas entidades del sector público, cualquiera que sea el nombre que se le esté dando a una dependencia.

Por consiguiente, nuestro primer intento lo hicimos en 1968, para tratar de establecer un programa integrado. Lamentablemente fracasó. Pasaron dos años sin que se hicieran esfuerzos, en el sentido de tratar de buscar nuevamente una acción coordinada y en 1971, en la administración que acaba de pasar, la entonces Secretaría de la Presidencia, y aquí está por cierto uno de los fundadores del Programa, el Dr. José Silos, quien era miembro de la Secretaría en ese tiempo.

La Secretaría de la Presidencia nos insistió en la necesidad de integrar y unificar esfuerzos en materia de desarrollo rural. Nuevamente la idea no prosperó, debido a que las diversas entidades del sector público formularon sus programas específicos y eso creó reticencias en las dependencias para coordinarse y participar como tales. Entonces entramos en problemas para coordinarlo. Esa es una situación que al final de cuentas es muy humana, pero que de alguna manera se tiene que vencer si queremos incidir en una forma real sobre los problemas del medio rural. Al final de cuentas, los problemas de los campesinos no pueden esperar a que un grupo de burócratas de alto o bajo nivel, como somos cualquiera de nosotros, estén de acuerdo con ceder o no parte de sus funciones.

Esta idea, como les decía, en el 71 y el 72, no prosperó. Sin embargo, la Secretaría de la Presidencia seguía insistiendo y a mediados de 1972, se superó este problema, cuando al Programa se le dota de recursos financieros propios, es decir, en lugar de que las dependencias federales aplicaran como siempre su presupuesto, llamémoslo normal, se creó una bolsa específica para dotar de recursos adicionales a las entidades del sector público, siempre y cuando operasen bajo una forma coordinada dentro de un programa de desarrollo para el medio rural.

En su concepción, concepción que por cierto ha sufrido modificaciones a través del tiempo, como muy brevemente voy a tratar de explicar, en su concepción original, en 1973, el PIDER buscaba promover el desarrollo rural mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Dotar a los pueblos rurales del país de las obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
2. Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado de la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
3. Aumentar la producción y productividad por hombre ocupado.
4. Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, de modo que se propicie a los habitantes rurales, su acceso de educación,

la salud y el bienestar en general.

5. Contribuir a la distribución más equitativa del producto social, mediante una mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.

En esencia, ha habido relativamente pocas modificaciones en cuanto a la filosofía en sí del Programa, pero sí en cuanto a los objetivos. Si ustedes tuvieran tiempo de ver estos objetivos, que he mencionado con más detalle, encontraríamos que algunos son contradictorios. Por un lado estamos pidiendo incrementar empleo y por otro estamos pidiendo incrementar productividad. De alguna manera, vamos a tener que entender que si queremos la productividad, va a haber algún cierto tipo de problema con la necesidad de incrementar el empleo, o al menos a tratar de armonizar. Todos estos objetivos sonaban muy bonitos, pero desde un punto de vista real, dejaban una serie de huecos.

Se estableció como criterio normativo para integrar ese tipo de Programa, como prioritario, integrar proyectos productivos, de manera de dotar a la población rural de trabajo permanente y bien remunerado. Por su parte, los proyectos de apoyo y de beneficio social, deberían ser integrados a los productivos, a fin de asegurar el éxito de estos últimos.

Se consideró también la necesidad de promover el desarrollo por áreas específicas, que se convertirían en sujeto de acción del Programa, cuyo criterio normador no era el desarrollo aislado de cada comunidad, sino de su conjunto. Así, nosotros no creemos en lo que en alguna época se llamó el desarrollo de la comunidad.

Nosotros pensamos que en una concepción justa del desarrollo regional, las comunidades son parte de una región aunque los programas incidan sobre una comunidad, localidad o lo que fuera.

Se recomendó también definir áreas geográficas, que incorporasen municipios completos. Es decir, había necesidad de incorporar municipios completos. Se insiste en la conveniencia de incorporar estados o departamentos enteros al desarrollo regional, básicamente con la intención de evitar problemas de operación en cuanto a su manejo; o sea, si un municipio no se considera entero dentro de una región o sólo se incorpora la mitad de un municipio, en ese momento generando un problema local que puede llegar a generar problemas fuertes, inclusive sociales o políticos.

Nuevamente definimos en el rango de comunidades rurales aquellas que tuvieran de 300 a 3.000 habitantes. En esta primera etapa, se consideró innecesario que las comunidades aportaran cualquier tipo de cooperación para la ejecución de las obras. Criterio por cierto en el cual nos equivocamos, aduciendo que las obras deberían de ser de carácter social. Asimismo, en la contratación de la mano de obra local para la ejecución de las obras, se determinó la necesidad de cubrir el salario mínimo establecido. Esto no significó, desde luego, que no realizáramos trabajos de motivación y sensibilización para que los habitantes rurales aceptaran utilizar las obras públicas.

Finalmente, se señaló la conveniencia de que en el programa participaran no únicamente las dependencias y organismos del Gobierno Federal, sino también las autoridades estatales. Desde su origen, pese a esta serie de errores, que después vamos a ir viendo que cometimos, el PIDER sí mantiene un esquema que sostiene hasta la fecha, con un carácter participativo, multisectorial y descentralizado, de tal manera que es verdaderamente diferente a otros programas del sector público.

Estas características de participación, de multisectorialidad y de descentralización se han ido enriqueciendo a través del tiempo y de acuerdo a las experiencias que se van adquiriendo en el manejo del programa.

Durante los primeros años de operación surgieron dificultades técnicas y administrativas para la correcta implementación de los mecanismos y esquemas operativos, tanto a nivel central como estatal y local. Dentro de una serie de problemas, tuvimos problemas tan agudos como los siguientes: las dependencias, o sean las Secretarías del sector público, consideraron que los recursos PIDER eran una fuente adicional para efectuar sus trabajos, sin la necesidad de tener que coordinarse para manejar el esquema. Tuvimos también el problema de que los gobiernos estatales apoyaban las obras, pero desviaban recursos hacia aquellas áreas con las que tuvieron problemas de naturaleza política. Entonces los manejaban como esquema de paliativos de corto plazo. Faltó también capacidad técnica y administrativa para manejar el Programa. El no solicitar cooperación en las comunidades, dió origen a conflictos ya que se interpretara esto como un paternalismo mal entendido. También generó, al pagar salarios demasiado altos dentro de las comunidades, un desplazamiento de la mano de obra de las labores de agricultura a las labores de creación de infraestructura. Ante estos problemas, los responsables del Programa decidieron que había la necesidad de aclarar los conceptos metodológicos que caracterizaban al Programa y redefinir la estrategia de acción del mismo. Sin embargo, y este es un punto que hemos discutido mucho, creemos que las corrientes teóricas, económicas y sociales que existen, y con las que se trató de explicar el estado de desarrollo de las comunidades rurales, resultan insuficientes e incompletas, básicamente - porque ellas no habían tenido experiencias previas, masivas, de trabajo integral de desarrollo rural en las comunidades rurales.

A partir de toda esta serie de experiencias, en la actualidad, el Programa tiene fundamentalmente las siguientes características: se seleccionan áreas marginadas con potencial productivo, integrando lo que llamamos microregiones que agrupan entre 4 y 6 municipios completos y que tengan una superficie promedio de 7.000 kilómetros cuadrados. Se atiende prioritariamente a localidades con poblaciones entre 300 y 3.000 habitantes. Se considera que las comunidades rurales deben aportar recursos para la ejecución de las obras, porque la experiencia demostró que se fomentaba un paternalismo mal entendido, cuando la Federación absorbía el costo total y se caía al desinterés de las comunidades, respecto a la localización y usufructo de las mismas.

El enfoque multisectorial actual, implica que las acciones que cada dependencia federal lleva a cabo en el medio rural, se encuentran integradas bajo un esquema único y son por lo tanto, complementarias entre sí. Esto conlleva a decidir las inversiones de acuerdo con el papel que a cada sector le corresponde, dentro de una estrategia global de desarrollo rural. El carácter participativo, lo entendemos como la necesidad de que las comunidades rurales intervengan directamente en la interpretación de sus problemas, en las decisiones sobre qué y dónde invertir en la construcción de las obras, en su posterior usufructo, conservación y mantenimiento. La descentralización de las acciones se acordó con la finalidad de agilizar las tomas de decisiones, acercando esta facultad a donde se originan estos problemas. Esta característica permite definir a nivel estatal, qué, cuándo, dónde y con qué modalidades se va a invertir, a hacer las modificaciones pertinentes de la inversión autorizada, controlar su ejecución y adoptar las medidas necesarias para resolver los problemas que lo obstaculicen.

El conjunto de programas que se realizan, se integran en esfuerzos programáticos de mediano plazo y anuales, procurando de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de cada región, que el mayor porcentaje de la inversión se destine a obras productivas y el remanente a los programas de apoyo, de bienestar social, etc. Se considera que una distribución deseable de la inversión, debe tender a canalizar el 70% de los recursos de cada región a obras productivas, 20% a las de apoyo, y en eso me refiero a caminos, electrificación, asistencia técnica, etc., lo consideramos como apoyo, y el 10% restante, para bienestar social, entendiendo como bienestar social, educación, salud, obras que requiera la comunidad, de algún otro tipo, agua potable, etc.

A grandes rasgos, la forma de implementación, se hace de la siguiente manera: Se consulta a las comunidades qué tipo de obras requieren. Los técnicos de las dependencias federales participantes del programa, que en estos momentos son todas las de la administración pública, llevan a cabo un recorrido de campo. A partir de esto, se realiza un diagnóstico y se define una estrategia de acción, la que se considera más adecuada a seguir, para alcanzar los objetivos y metas complementarias que sean prioritarias para el desarrollo de la región, definiéndose la combinación de factores adecuados, los objetivos sectoriales y regionales de la inversión, y el papel que habrá de desempeñar los agentes que se involucran en este proceso. Con base en la estrategia aquí diseñada, los elementos atendidos del diagnóstico, se determinan los criterios que permitirán saber qué tipo de inversiones deberán llevarse a cabo en la región, de acuerdo a la contribución que hagan al conjunto de objetivos definidos. La selección de posibilidades de inversión, permite redefinir las metas originalmente planteadas y cuantificar los recursos de inversión requeridos. La programación de las inversiones para el mediano plazo así definida, determina el destino que tendrán los recursos que anualmente se canalizan a cada región. No obstante, cada año se realiza una reprogramación de las inversiones, para mantener permanentemente actualizados los criterios de selección de inversiones, revisar los logros del año presente, fomentar la consulta popular y propiciar

una mayor participación de las comunidades en la toma de decisiones. Se procura que los resultados de las reprogramaciones anuales no alteren sustancialmente el programa de largo plazo para no perder de vista la consecución de las metas establecidas. Los objetivos concretos que el programa tiene en la actualidad, son los siguientes: se busca incrementar la producción, incrementar el empleo permanente, incrementar el ingreso, incrementar el bienestar social e incrementar la participación de la población en el proceso de desarrollo, bajo parámetros previamente definidos, en cuanto a qué se refieren estos incrementos.

Quisiera aclararles por último que nosotros consideramos que el desarrollo rural, es distinto del desarrollo agrícola. Nosotros pensamos que el desarrollo agrícola es un subconjunto del desarrollo rural. La razón por la que establecemos esta diferencia es que se confunde desarrollo rural, y se piensa que el desarrollo rural se logra únicamente mediante el desarrollo agrícola. Esto puede ser cierto en algunos casos, pero al menos en el nuestro, no lo es del todo, dado que el umbral de crecimiento del sector agrícola es limitado para poder resolver en su totalidad la problemática que existe dentro del medio rural. Es decir, para nosotros el desarrollo rural significa un concepto amplio, en el cual el desarrollo agrícola es una parte de ese proceso, una parte, quizás la más importante en un principio, pero de ninguna manera la única. Es más, en este preciso momento, en la actualidad en un gran número de nuestras microregiones se realizan inversiones en áreas que no son agrícolas; fomentamos la pequeña minería, las artesanías, las industrias de cualquier tipo, etc.

El programa a la fecha ha invertido 23.000 millones de pesos que a la tasa de cambio actual, significa algo así por arriba de 1.000 millones de dólares. Cubre 120 microregiones, que eso significa en números gruesos, la mitad de la superficie del país, aproximadamente un millón de kilómetros cuadrados. Atiende a más de 800 a 2.000 municipios que tiene el país, e incide directa e indirectamente sobre una población marginada de aproximadamente 6 millones de campesinos. Debido a restricciones de tiempo, este es brevemente un bosquejo de un programa de desarrollo rural que estamos tratando de implementar y de operar.

Muchas gracias.

Ing. Blair:

Muchas gracias Dr. Cuadra. Vamos a levantar la sesión y luego que regresemos de la ofrenda y homenaje que vamos a rendir a los héroes bolivianos, reiniciaremos esta mesa redonda, con la participación y comentarios de los tres panelistas que nos acompañan, para luego abrir un foro en donde pueda haber preguntas, comentarios y planteamientos de todos los concurrentes en relación con el tema que estamos discutiendo.

Continuaremos ahora con los comentarios de los señores miembros del panel, iniciando esos comentarios el Ing. Rodolfo Martínez Ferraté. Tiene la palabra el Ing. Rodolfo Martínez Ferraté.

COMENTARIOS DEL ING. RODOLFO MARTINEZ FERRATE

El marco conceptual presentado por el Dr. Blair y las acciones específicas de un programa tan importante como PIDER, presentado por el Dr. Cuadra, nos da oportunidad de hacer algunos comentarios sobre un proceso que creo que va a constituir un elemento importante en el futuro desarrollo de América Latina.

En América Latina, en el pasado, ha habido un proceso gradual de aumento del endeudamiento externo. La mayoría de los países han podido preparar proyectos para obtener recursos internacionales, principalmente en los rubros de las grandes obras de infraestructura, en donde es más fácil montar el esquema del proyecto y a través de empresas constructoras o licitaciones internacionales construir estas grandes obras. Por eso, un gran porcentaje del endeudamiento externo y por consiguiente de los recursos internos de contrapartida, se han dirigido a este objetivo, que paralelamente ha beneficiado a los grandes países industriales proveedores de equipos y maquinaria.

América Latina de 20 años para acá, ha sufrido una gran transformación; tenemos grandes posibilidades de lograr un desarrollo adecuado y armónico para nuestros países. Sin embargo, hemos descuidado un elemento muy importante, como es lo que representan "las manos de los pobres"; las manos de los pobres, es decir, el potencial de trabajo de aquellos marginados sin empleo o en subempleo, cuyo porcentaje es muy alto a pesar que está disfrazado en algunas de las estadísticas que utilizamos en América Latina. Un proyecto como el Proyecto PIDER, trata de combinar los recursos de inversión externos, con estos recursos internos a través de la movilización de la población. Para la utilización de ese elemento tan importante para el desarrollo nuestro, como son las manos de nuestros marginados, necesitamos además crear una estructura de participación popular y una estructura administrativa más coordinada, unida a un proceso de descentralización.

Estos son elementos muy importantes que se conjugan en un proceso de desarrollo rural. Afirmaba también el Dr. Blair, que los servicios y la industria no han logrado absorber la mano de obra sin empleo y subempleada que tenemos; este es un hecho real que nos sugiere que el único sector potencialmente capaz de absorber esa mano de obra, es el sector rural, es el único que puede lograr sino el pleno empleo, sí dar oportunidades de trabajo a corto plazo a la mayoría de nuestra población, a un costo por puesto de trabajo más bajo que en otros sectores.

Otra opinión que todos compartimos, es de que nuestros campesinos en América Latina son trabajadores, industriosos, personas con interés de hacer que desean mejorar, quieren construir, pero les faltan los medios para poder hacerlo.

Por ello el desarrollo rural trata de llevar los elementos técnicos y financieros para que esos campesinos en forma organizada puedan hacerlo, además de pequeñas obras de infraestructura, crédito, apoyo a la organización, y otra serie de servicios, como lo ha expuesto el Dr. Cuadra.

Es posible y elemento importante, utilizar ese deseo de construir de las comunidades rurales en su propio mejoramiento.

Otro elemento que se expresó aquí por el Dr. Blair, son los crecientes conflictos políticos. Yo creo que esto es cierto. El reto que se presenta en América Latina, en estos momentos, ya no es un reto solamente, de desarrollo económico, sino es un reto político. Ese es un gran problema y la gran oportunidad que estamos enfrentando en estos momentos. Creo que el desarrollo rural constituye un medio para ganar la confianza del pueblo, utilizar sus energías para su propio mejoramiento y aprovechar positivamente esa conciencia que se ha hecho en nuestro campesino, de que existen condiciones de vida, conceptos de respeto de los derechos humanos, y deseos de vivir como vive un sector privilegiado de América Latina.

Esta conciencia activa que estamos viendo, puede utilizarse para cambios profundos que tiendan a crear una sociedad más armónica, en un proceso de desarrollo nacional, y es aquí como mencionaba el Dr. Blair, que el desarrollo rural juega un papel muy importante.

Decía el Dr. Cuadra que los proyectos deberían de responder a las necesidades sentidas de su pueblo. Esto es básico porque a un campesino marginado, o no le interesan las grandes obras de infraestructura; no, a él le interesan las pequeñas cosas que siente que necesita, el pequeño caminito, el centro de salud, el crédito para poder producir. Esos son los elementos fundamentales que a él le interesan. Creo que a veces lo hemos olvidado, o como este tipo de programa es más complejo, más difícil, nos hemos ido muchas veces por el programa más grande, o por las grandes obras que son más fáciles de construir.

Se mencionó aquí también, que el desarrollo rural incluye tanto el desarrollo económico como el desarrollo social, es decir que tiene que tener una globalidad de enfoque. Y además que el hombre en este caso no es sólo objeto, sino también el sujeto de su propio desarrollo, es decir que debe tener participación. Esto nos indica que para medir el éxito de un programa de desarrollo rural, no deberían usarse los sistemas tradicionales, sino que la forma de medir sin un proyecto de desarrollo rural tiene éxito o no, es midiendo si las condiciones de los campesinos, de los pobres, ha mejorado, es decir si ellos se sienten mejor. Es más simple de hacerlo, y es una forma mejor de medida que las tradicionales de evaluación de ingreso per cápita que a veces utilizamos.

Se mencionó también, que el desarrollo debe ser autóctono, eso quiere decir que tiene que tener un enfoque pluralista y regional, es decir, que cada región de un país y cada país de América Latina, tienen grandes diferencias y por consiguiente debe tratar de darsele un enfoque adecuado a esa realidad.

Hay muchas diferencias que yo podría mencionar, pero hay una sobre la que llamé la atención: Mencionaban aquí por ejemplo la extensión del territorio de Bolivia y su número de habitantes por kilómetro cuadrado, y en mi mente recordaba otro país hermano, El Salvador, en Centroamérica. Si este país, Bolivia, tuviera el número de habitantes por kilómetro que tiene El Salvador, tendría más de cien millones de habitantes, lo cual nos señala también, que dentro de los propios países y dentro de la región, tenemos un reto adicional, que es el de una mejor distribución de nuestra población en todo su territorio, a nivel regional y latinoamericano.

El último elemento se refiere al hecho de que se necesita una política rural para el desarrollo. Antes hablábamos de política para el desarrollo rural, ahora hablamos de política rural para el desarrollo nacional.

Aquí está un elemento clave y como dijo el Dr. Cuadra, no es el problema de un desarrollo agrícola o desarrollo comunal, es el proceso de un desarrollo rural, que necesita una política general. Para mí hay cuatro elementos fundamentales de tipo técnico-político que debiera entrar en un proceso de desarrollo rural en un país. Primer elemento: Se refiere a la descentralización, la regionalización, la coordinación interinstitucional y la participación de los beneficiarios, es decir la necesidad de un cambio político administrativo, a lo cual se le debe agregar un aspecto específico, un presupuesto o fondo especial que apoye la realización de pequeños proyectos a nivel rural.

Segundo elemento: (Expuesto por ambos, pero énfaticado por el Dr. Blair). La organización para la producción, lo cual significa, no sólo organizar a los campesinos para la producción, sino también darle un contenido político-económico o sea, la creación de un sector de economía social, de un sector productivo, un sector empresarial que no es ni privado ni estatal y que nos ayuda a resolver problemas de una mejor distribución.

Tercer elemento: Es la democratización del crédito. El crédito en América Latina está utilizado por un grupo minoritario en algunos países. Como ejemplo en un país, un 8% de la población utiliza el crédito. El 92% no lo utiliza.

Cuarto elemento: El último y más complejo, y por ello necesita de gradualidad, es decir etapas, y aunque es importante a veces no se puede abordar como primero, se refiere a la redistribución del ingreso que encierra una política de redistribución de la tenencia de la tierra, una política salarial, y una política fiscal, o todos ellos aspectos muy difíciles de manejar, muy complejos que causan siempre una reacción.

Hasta aquí los comentarios a la exposición agregándole un elemento final que es el de la necesidad de convivir con los campesinos. Dijo el Dr. Cuadra, que los técnicos parecíamos señores feudales. En un proyecto de desarrollo rural,

tenemos que vivir con los campesinos, convivir con ellos, aprender de ellos, planificar con ellos, sino no funciona este tipo de programas. Funciona como él dice, como un programa del señor feudal lejano, que quiere resolver paternalistamente problemas de los demás. Entonces, este es otro elemento, tal vez, imprescindible para el éxito.

Muchas gracias.

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Martínez Ferraté. Tiene ahora la palabra para formular sus comentarios, el Geógrafo Dr. César Guevara.

COMENTARIOS DEL DR. CESAR GUEVARA

Muchas gracias. Realmente, hay coincidencia con los planteamientos hechos por el Dr. Blair y el Dr. Cuadra, en cuanto a algunos de los planteamientos conceptuales e incluso a nivel de las definiciones grandes de política. Sin embargo, yo me haría una pregunta, si está claro en todos nosotros, el concepto de desarrollo? ¿Es acaso la imagen objetiva de alguno de los países del mundo, considerados hoy con más alto ingreso per cápita? Es esa la imagen del desarrollo, que nosotros tenemos y que queremos trasladar a nuestros países, o es que pueden existir distintas imágenes objetivas del concepto de desarrollo? No necesariamente tendría que ser ese el patrón que tuviésemos que adoptar, como el concepto único y específico de desarrollo. Sí eso fuese así, tendríamos que aceptar por una parte, que en el concepto de desarrollo, juega un sistema de valores, tipificado por lo que nosotros queremos o entendemos por el desarrollo. Porque es claro, que en nuestros países, siempre la imagen de desarrollo se ha tratado de buscar por la vía del modelo urbano-industrial, y hemos pensado que esa era la solución al problema.

Desde la década de los años 50, esa ha sido la vía. El resultado pareciera, 30 años después, planteando dudas de si ese modelo es realmente el camino que debemos seguir.

Mi país, Venezuela, ha pasado de una población rural del 75% en 1950 a una población rural del 20% en 1975. Sin embargo, yo me diría que hemos salido de los problemas del sub-desarrollo. Todo lo contrario, ahora tenemos otros problemas adicionales de más difícil solución, que son los problemas del crecimiento urbano, los cuales, nuestro país, por sus características muy especiales desde el punto de vista económico, los soporta e incluso promueve.

Al hablar de medio rural y de actividades agrícolas y de las actividades conexas, pareciera ser que se trata de algo de menor categoría que las actividades urbanas, entre las cuales se incluyen lo intelectual, lo industrial y lo comercial, si se quiere. En función de eso, yo pienso y comparto el criterio de don Enrique Blair, que el problema del desarrollo debe de ser visto no sólo como un problema rural, sino regional, en donde el problema del desarrollo rural y urbano, debe conformar un contexto armónico dentro del cual la ciudad forma parte de ese sistema regional, conjuntamente con el medio rural. Comparto los criterios de esas cuatro dimensiones, a las cuales nos hemos referido aquí. La primera de ellas, es la dimensión espacial, ya, él que me antecediera, el Dr. Martínez, planteó el problema de la dimensión diferencial en términos demográficos en muchos de nuestros países. En el caso de mi país, tenemos una altísima concentración de la población en una pequeñísima parte del territorio y una altísima parte del territorio, casi desocupada. Creo que es característico de muchos de los países latinoamericanos. Por otra parte, la dimensión temporal, o sea la búsqueda del camino del desarrollo, no es un problema a corto plazo, y la misma situación que tenemos frente a los países llamados desarrollados, casi que nos impulsa a querer alcanzar esa meta en el corto plazo. Casi todos nuestros proyectos

fracasan porque a los cinco años esperamos que hayan superado todos los obstáculos previstos en la planificación de ellos. Son proyectos que requieren de quince, veinte o veinticinco años para que empiecen a dar sus frutos. Nosotros en esa materia andamos como demasiado urgidos en el deseo de alcanzar ese desarrollo. Por supuesto, la dimensión económica es fundamental. "Amor con hambre no dura". Todo proyecto, todo intento, toda estrategia de desarrollo, debe conllevar un criterio económico. Es necesario mejorar el nivel de ingreso a la población, para que pueda alcanzar máximos niveles y satisfacciones deseadas. Por último, la dimensión social, en términos de ser participativo, no impuesta, no paternalista. Yo, en el tiempo que me queda, quiero hacer una aproximación a otro problema, que es el problema demográfico.

Para Venezuela, país al cual me voy a referir, tenía en 1978, unos 13 millones de habitantes aproximadamente, con un 30% de población laboral, lo que representa 3.900.000 personas. De ese 30%, la industria emplea a un 23% lo que representa unas 900.000 personas. La agricultura emplea unas 700.000 personas, o sea, el 18% y en el sector terciario un 59%, equivalente a unas 2.300.000 personas. Si nos referimos al año 2.000, a la tasa de crecimiento actual, tendremos unos 26 millones de habitantes y si se mantuviesen algunos de los valores porcentuales en la ocupación, aceptando que por la composición demográfica aumente la población laboral de un 30% a un 35%, tendríamos que darle empleo a 9.100.000 personas. Si la industria creciera al mismo ritmo que ha venido creciendo hasta ahora, cosa difícil, tendríamos que darle empleo a 2.100.000 personas. Tendríamos, si se mantuviese el porcentaje de ocupación en la agricultura de 18%, que tener 1.600.000 personas en el campo, lo que nos obligaría a generar un empleo en el sector terciario de la economía para unas 5.400.000 personas. Pero, si partimos de la base de que va a disminuir el número de personas en el campo en función del desarrollo tecnológico, tendríamos, quizás la misma cantidad absoluta de personas que tenemos ahora, alrededor de 700.000 personas, eso significaría, que si hoy cada agricultor venezolano debe darle comida a 18,5 habitantes, para el año 2.000 tendría que producir cada agricultor para 37 Venezolanos. Esto plantea dos retos: el primer reto, es de que habría de mejorar la productividad en el campo, pero mejorarla a niveles increíbles y el segundo, que tendríamos aún cuando se mejorase esa productividad que buscar mecanismos para generar empleos en el sector terciario para el resto de las personas, cosa que yo creo muy difícil, hay que ver con mucho cuidado. Así, el problema del concepto de desarrollo para nuestros países es adverso, o por lo menos distinto, a la imagen de los países llamados desarrollados. Yo diría entonces, que el desarrollo rural debe de ser visto no como una especulación teórica, sino como un problema real, como un imperativo de los países latinoamericanos, no solo ahora, sino cuando se aproxime el año 2.000.

Ing. Blair:

Muchas gracias Dr. Guevara. Cedemos ahora la palabra al Dr. Edmundo Gastal para que nos formule sus comentarios.

COMENTARIOS DEL ING. EDMUNDO GASTAL

Bueno, en realidad, los comentarios que voy a hacer acá son una reafirmación de mucho de lo que ha sido planteado por los expositores anteriores, pero me gustaría puntualizar algunos aspectos que me parecen importantes llamar a la reflexión de los participantes de esta Mesa Redonda. Inicialmente me gustaría llamar la atención a la importancia de la integración, ya que cuando hablamos de desarrollo rural integrado, es muy importante que llevemos en cuenta dos dimensiones en lo que se refiere a la integración. En primer lugar, la integración en el sentido horizontal, o sea en lo que se refiere a la participación de los diversos componentes que intervienen en el proceso de desarrollo rural. Pero, simultáneamente con esto me parece indispensable, como complemento esencial, a esta integración de los diversos factores que intervienen en el proceso de desarrollo rural, la integración que yo llamo vertical, o sea la integración de los diversos niveles de decisión que intervienen en el proceso productivo. En este momento, me parece oportuno recordar, aunque sea inherente al propio desarrollo, la importancia de la organización institucional indispensable a la conducción y a la realización del proceso de desarrollo rural integrado. Es necesario que se establezca una organización institucional que propicie esta integración necesaria para el desarrollo, tanto la integración horizontal de los diversos componentes que intervienen en el proceso, como también la integración vertical, teniendo en cuenta los diversos niveles de decisión involucrados.

Creemos que todo proceso de desarrollo debe partir de la base, o sea que debe partir de la movilización de la población rural, pero es importante destacar que apenas movilización, no es suficiente para conducir al proceso de desarrollo. Es justamente como consecuencia de las resistencias en determinados niveles que se hace necesaria la integración vertical. Es indispensable la participación del liderazgo nacional, es decir, una gestión determinada por decisiones políticas en los diversos niveles. Me parece que es muy importante, aunque ya se haya planteado, destacar que el proceso de desarrollo, aunque sea un proceso económico, es un proceso que está conducido y está determinado por decisiones políticas. En el momento en que no hayan decisiones en los diversos niveles, que complementen la movilización en las bases para la realización de procesos de desarrollo, realmente no creo que este venga a configurarse.

Es importante y así ha sido destacado por los expositores anteriores, tener una conciencia muy clara de la complementariedad de los diversos factores intervinientes en el proceso de desarrollo y me ha gustado porque se ha enfatizado mucho que el desarrollo rural no es apenas el desarrollo agrícola. Realmente, el desarrollo rural integrado involucra el enfoque de una gran diversidad de aspectos e incluso muchos de ellos más relacionados con algunas funciones no agrícolas, que se realizan a través de otros sectores de la economía. Entonces es muy importante, e incluso se ha hablado aquí, tener en cuenta esta complementariedad y la necesidad del enfoque de los diversos factores que intervienen en el proceso de desarrollo integral. Para esto es indispensable que haya realmente una decisión en los niveles superiores para inducir la coordinación de los diversos sectores participantes. De otra forma nadie sabe quien va a coordinar y quienes son los

coordinados. Desgraciadamente, es fácil proponer la coordinación, lo difícil es aceptar la condición de coordinados. En general todos queremos ser coordinadores. Yo suelo decirlo en broma, que no tenemos una crisis de líderes, sino que tenemos una crisis de liderados, puesto que nadie quiere ser liderado. Entonces, por esto es que es indispensable que haya una decisión de los niveles superiores, propiciando la articulación y la integración entre los diversos componentes que intervienen en el proceso de desarrollo rural integrado. Sin esta decisión se torna difícil, y en este momento ya podemos ver con más claridad, la interrelación que existe entre la integración horizontal de los diversos componentes y la integración vertical entre los diversos niveles de decisión.

Aunque reconozcamos que el desarrollo agrícola no es suficiente, no hay duda que es necesario para el desarrollo rural integrado. Yo creo que en todos nuestros países, no hay ninguna duda de que el desarrollo agrícola es un componente muy importante en el desarrollo rural integrado.

En el momento en que ubicamos el desarrollo agrícola como componente importante del desarrollo rural integrado, se torna más evidente la importancia de la movilización de la población rural para el proceso de desarrollo, teniendo en cuenta su relacionamiento con la producción. Pero me gustaría enfatizar que, quizás, aquí, es donde podemos entender con toda su claridad la diferencia del enfoque del desarrollo en relación al del crecimiento. En el desarrollo además de movilizar la pobreza del medio rural como un recurso y ordenar la utilización de los demás recursos en función de los que ellos representan, es fundamental orientar el proceso de desarrollo con un proceso de afirmación del hombre como centro de este mismo proceso, en el cual además de participar como medio de producción participa como sujeto que es responsable también en las decisiones relacionadas con este mismo proceso. De esta forma estamos afirmando la posición del hombre como el centro de todo el proceso.

Una vez que tenemos conciencia de que la agricultura es importante en el proceso de desarrollo, aunque no sea suficiente, se evidencia la importancia del cambio tecnológico en este proceso. El cambio tecnológico es fundamental, no como la panacea que va a solucionar todo, sino como uno de los componentes esenciales del proceso del aumento de la eficiencia del proceso productivo.

Yo quiero destacar, para finalizar, la importancia de que se tenga una conciencia muy clara que el cambio tecnológico es un fenómeno social, y como fenómeno social puede ser encarado y debe ser abordado como un proceso de comunicación. Proceso de comunicación con dos tipos de sujetos, proceso de comunicación amplio entre los sujetos o agentes oficiales (políticos, profesionales, técnicos) y los sujetos que tiene una participación directa con el proceso productivo que son los productores rurales. Proceso de cambio tecnológico, que debe ser enfocado en toda su integralidad, en toda su totalidad, o sea con sus tres componentes básicos: La generación de nuevas técnicas que se enfoca a través de la investigación, la difusión de las nuevas técnicas que se hace a través de los servicios de asistencia

técnica y extensión rural, y el tercer componente, que desgraciadamente es muy olvidado, que es la adopción que se realiza a través de la toma de decisión que involucra la decisiva participación de los productores rurales.

Muchas gracias.

F O R O

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Gastal.

Ahora podríamos iniciar un foro abierto en que todos los participantes de esta reunión, formularan sus planteamientos, sus comentarios, sus observaciones o sus preguntas, sobre la totalidad de lo que aquí se ha expresado o sobre algunos de los aspectos del tema central.

Nuestro deseo es que en este foro podamos enriquecer toda esta concepción que estamos tratando de perfeccionar, en relación con el desarrollo rural integrado, tal como lo hemos presentado y comentado acá. Esta abierto el foro.

Tiene la palabra el señor Delegado de México.

Sr. Delegado de México:

Muchas gracias. Las diferentes intervenciones han sido interesantes. Por la poca disponibilidad de tiempo, yo quisiera limitarme a solicitar al Dr. Cuadra, que es gran amigo nuestro, que nos haga alguna explicación sobre el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, que él ha mencionado. Desde ya acepto que cualquier consideración sobre este asunto, deberá tener un carácter esencialmente personal, que no comprometería en forma alguna al Gobierno de México.

Por otra parte, desearía solicitar al Dr. Cuadra que nos explicara de qué manera se articula el PIDER con el Programa Nacional Agropecuario y de qué manera el PIDER y el Programa Nacional Agropecuario están articulados con el Programa Global de Desarrollo de México?

Es importante conocer su apreciación sobre estos asuntos, porque sabemos que él, en su calidad de Director General del Desarrollo Regional, con ingerencia directa sobre el presupuesto, puede darnos orientaciones técnicas al respecto.

Muchas gracias.

Ing. Blair:

Tiene la palabra el Dr. Cuadra.

Dr. Cuadra:

Yo pienso que ningún programa de desarrollo rural, puede ser aislado de un contexto, en sí, tiene que formar parte de un todo.

En el caso particular de México, se articula, entre otros, con el Programa Nacional Agropecuario, porque es el sector agropecuario quien tiene toda la autoridad para conducir la política agrícola del país, y por consiguiente, lo que plantea el sector agropecuario para las microregiones PIDER es lo que se implementará en ellas; es decir, en las regiones donde hay desarrollo rural, el planteamiento sobre cómo vamos a manejar el sector agropecuario, lo hace la propia Secretaría de Agricultura y no otra Secretaría. Existe entonces, articulación total respecto al crecimiento agrícola de una microregión y son las autoridades de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos quienes deciden qué hacer y los responsables de realizar sus propios planteamientos.

Cuando hablamos de la Integridad y Participatividad del Programa, queremos decir que participa el sector público, hablamos de la participación pública en todas sus entidades, con todas sus funciones, prerrogativas y responsabilidades. La única diferencia en dado caso, estriba en que esa participación de cualquier entidad del sector público, no debe de ser una participación anárquica o una participación con un esquema totalmente, valga la expresión, individualista. Ejemplarizando esta diferencia del PIDER: Quien plantea lo que se tiene que hacer en cuanto a desarrollo agropecuario, es el propio sector agropecuario. Lo que interesa es que si la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos decide que una microregión es potencialmente agrícola y, por lo tanto se va invertir en ella, la integración intersectorial que debe darse, será que la Secretaría de Asentamiento Humanos y Obras Públicas haga los caminos allí y no en otro lado, que la Secretaría de Salubridad empiece programas de asistencia y seguridad social ahí y no que los desarrolle en otra parte de la microregión. Desde luego que tendría participación y es importante que intervenga en este caso, la Comisión Federal de Electricidad, respetando lo que plantea Agricultura, para no tener después el caso, que ha llegado a ocurrir, de tener pozos perforados que simple y sencillamente no se puede hacerlos funcionar, porque a nadie se le había ocurrido que hasta ahí tenía que llegar la red de distribución de energía eléctrica. Por último, lo que se requiere es una congruencia de todas las entidades del sector público, donde ellas busquen y desarrollen una estrategia de desarrollo rural para una microregión, pero en donde cada una de las entidades

se respon: abilice de sus funciones.

Ahora, respecto a la pregunta ¿Cómo se armoniza la programación del PIDER con la programación Nacional? Los estados formulan periódicamente los llamados Planes de Desarrollo Estatal que anualmente actualizan para armonizar nuevamente todos los aspectos del Desarrollo, vinculando los planteamientos estatales con los sectoriales hechos por las entidades federales responsables del sector.

Ing. Blair:

Muchas gracias Dr. Cuadra. Antes de darle la palabra al señor Delegado de Costa Rica, yo quisiera invitar también a los observadores que quieran intervenir en este debate, que lo hagan. Este es un foro abierto. Tiene la palabra el señor Delegado de Costa Rica.

Sr. Delegado de Costa Rica:

Muchas gracias. Las exposiciones han sido realmente interesantes. Los términos empleados en relación con el Desarrollo Rural y el Desarrollo Regional, también son de interés. Vale la pena utilizarlos correctamente, de acuerdo con las circunstancias. Un aspecto de gran interés se refiere a la participación del agricultor y de las comunidades campesinas, en la base de la organización social. Esa participación es fundamental en el desarrollo de las distintas localidades y regiones de un país. En Costa Rica, desde hace unos diez o doce años, hemos tenido unos grupos o comités locales de trabajo que se llaman Centros Agrícolas Cantonales, que operan de manera satisfactoria con base en una ley dictada para el efecto y que nos ha dado magníficos resultados en cuanto a participación. Quisiera preguntar al Dr. Cuadra, cómo es que en México entran los agricultores en contacto con las agencias de crédito y qué mecanismos se utilizan para que los agricultores transmitan sus inquietudes a los niveles superiores de la administración sectorial agrícola, para buscar solución a sus necesidades.

Ing. Blair:

Muchas gracias señor Delegado de Costa Rica. De nuevo le cedemos la palabra al Dr. Cuadra.

Dr. Cuadra:

Sobre esto se necesitaría hacer historia, me referiré, por lo tanto, a la presente administración: de hace dos años a la fecha la organización es la siguiente:

México es una República Federal. Sin embargo, el federalismo, a lo largo de la Historia Nacional, ha adolecido de serias deficiencias y muchas de las decisiones se tomaban y, todavía recientemente algunas de ellas se toman a nivel central. En la actualidad, y dado el tamaño del país, se cree que eso es un error que no se puede seguir cometiendo y, por consiguiente, se ha tratado de apoyar lo que se llama el Pacto Federal; o sea, respetar la soberanía de los estados y los departamentos, en la toma de decisiones y en los planteamientos que éstos tienen ante la Federación.

Muy brevemente, el sistema de planeación que se tiene en México es el siguiente: en cada entidad federativa existe un cuerpo colegiado, que llamamos COPRODE, que quiere decir Comité Promotor de Desarrollo Socioeconómico. Ese cuerpo colegiado es presidido por el Gobernador, que es la autoridad política del Estado.

Yo coincido con el compañero, en que el proceso de desarrollo rural tiene un pre-requisito sin el cual no tiene sentido hablar de él, tiene, ante todo, una decisión política más que una decisión técnica o de cualquier otro tipo, una decisión política, que es el compromiso político del estado con sus ciudadanos.

Por esta razón, en el esquema, obviamente será el Gobernador del Estado quien presida ese Comité que está integrado por los siguientes grupos: el sector federal que tiene representación en el estado, las dependencias del Gobierno estatal; el sector social, formado por los grupos de campesinos, obreros etc., organizados y con representación; y, finalmente el sector privado.

Por otra parte, el Comité Promotor de Desarrollo Económico y Social tiene, para su mejor funcionamiento, un Secretariado Técnico, que ex-oficio es la delegación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Orgánicamente el COPRODE se estructura conforme a los distintos sectores económicos, coordinado -cada uno de ellos- por el delegado federal de mayor jerarquía: así el sector agropecuario está coordinado por el delegado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el sector salud por el delegado de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la pesca por el delegado del Departamento de Pesca, etc. Este mismo esquema se repite a nivel municipal, nada más que -en este caso- el Comité se integra con los distintos técnicos de las dependencias federales que tienen ingerencia en el desarrollo del municipio y está presidido por el Presidente Municipal, quien es la autoridad política y administrativa del municipio.

En general, en una primera instancia de participación, la autoridad municipal debe de captar las necesidades de la población y someterlas a la instancia estatal de planeación-programación que es el COPRODE. En el caso específico de PIDER, la participación se lleva un poco más afondo; es decir, el nivel de decisión llega a los ejidos (cabe aclarar que los ejidos son parte del sistema institucional de propiedad de la tierra); el ejido tiene una asamblea, y la asamblea propone y decide las acciones que debe realizar el ejido. El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural toma en cuenta para su programación, lo que plantea directamente la asamblea; es decir, que a través de esta forma de consulta popular la base de la comunidad manifiesta y trasmite a los niveles sus necesidades e inquietudes. Esto varía, además, de estado a estado. El objetivo y la meta son llegar a esa participación mediante una amplia consulta popular que pase por el tamiz planificador del Subcomité Municipal y que éste lo turne para su estudio al Comité Estatal; el logro de este objetivo está en proceso; sin embargo, la misma participación popular es el cuello de botella más grande que se tiene en el procedimiento de planeación-programación; pues es fácil hablar de participación popular y probablemente es lo más difícil de lograr porque, primero, nunca se les había hecho caso a la base, los propios empleados del sector público, acostumbran tomar decisiones en una forma arbitraria, juzgando la solicitud del campesino como una estupidez, cuando la estupidez era no tomarlo en cuenta, cerrándose un círculo vicioso en el que los primeros en no buscar la participación popular, en términos reales, son los propios funcionarios y el campesino no participa porque sus sugerencias no son tomadas en cuenta.

Por ejemplo, en la misma investigación agrícola se ha tenido que echar marcha atrás en una serie de aspectos que se habían manejado arbitrariamente, así: siempre se había desechado la costumbre adquirida por nuestros campesinos de cultivar conjuntamente maíz y frijol, entonces nos dimos cuenta del error porque cualquier análisis económico, sea ya formal o no, nos demuestra que es muy lógico el cultivo conjunto y por lo tanto debíamos buscar una forma de mejorar las formas tradicionales de cultivo.

Luego, entonces, estamos muy conscientes de que conseguir la participación popular es la parte más difícil, que es un proceso en el cual primero se tiene que capacitar a los funcionarios públicos a respetar su función de servidores, función que a cualquiera de nosotros se nos olvida y la confundimos con la toma de decisiones, casi a nivel de arbitrariedad. Este esquema usado en México está dando en algunos casos buenos resultados, en otros regulares y en otros lados malos resultados, pues depende también de las condiciones políticas, específicas de cada estado, pero es un proceso que estamos y seguiremos implementando; porque así se capta la participación popular en el estado y, dependiendo también del señor Gobernador, la podemos captar totalmente.

Ing. Blair:

Muchas gracias Dr. Cuadra. El Ing. Gastal desearía agregar un comentario adicional en relación con la pregunta hecha por el Sr. Delegado de Costa Rica.

Ing. Gastal:

Me agradó mucho la pregunta hecha por el representante de Costa Rica, porque me da el chance de enfocar algo que yo me había olvidado, que me parece muy importante y que está relacionado con la participación. Yo creo que hoy hay una conciencia generalizada, que es necesaria la participación de la población rural y de los productores rurales en las decisiones del proceso de desarrollo. Pero lo que ocurre, es que las decisiones principales son tomadas lejos de las unidades de producción, lo que dificulta que participen en las decisiones más amplias, que son las decisiones ya de nivel político, regional o nacional. Entonces, además de la conciencia de la necesidad de la participación, es indispensable la organización de los productores y población rural. Si no se llega a una forma de organización de los pequeños productores y de la población, no se viabiliza la participación. La organización es una condición esencial para la participación. Es necesario identificar formas adecuadas de organización, porque la experiencia nos ha demostrado que las organizaciones tradicionalmente conocidas, no sirven, incluso las cooperativas tradicionales, aunque puedan atender parcialmente ciertas necesidades, no son suficientes para abordar todos los aspectos relacionados con la participación. Son importantes los aspectos económicos, como también los sociales y los políticos y por esto tenemos que usar toda nuestra capacidad creativa en el sentido de la búsqueda de formas de organización que sean realmente compatibles con las necesidades de nuestros países.

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Gastal. De la misma manera, que el Ing. Martínez Ferraté quisiera hacer algún alcance sobre la pregunta formulada.

Ing. Martínez:

Muchas gracias. Voy a ser muy breve, pero la pregunta nos permite puntualizar algo que es tal vez clave en un proceso de desarrollo rural, con participación de la propia población, para la creación de una sociedad más justa y más humana, como la que nos interesa.

Se ha puntualizado aquí el aspecto de participación. La participación debe verse en dos campos. El campo económico y el campo cívico-social. En el campo económico tenemos estructuras como la cooperativa, la empresa comunitaria y otras formas asociativas etc. que es la que le da posibilidad a los habitantes de la pequeña aldea o pequeña comunidad de participación económica. Este es un elemento muy importante que debe estar incluido en cualquier proceso de desarrollo rural. El otro elemento, como decían el Dr. Gastal y el Dr. Cuadra, es la participación cívica en la planeación del mejoramiento de su propia comunidad y de su área geográfica. Esto puede lograrse a través de crear un auto gobierno a nivel local, un tipo de autogestión a nivel local, sobre todo en comunidades mayores de 500 habitantes. Yo creo que éso es importante también. No se puede generalizar. Por ejemplo, mi país, Guatemala, tiene cinco millones de habitantes y 8.237 aldeas y caseríos o comunidades. México tiene más de 700.000, según decía el Dr. Cuadra. Es muy difícil hacer para todos un programa simultáneo, por lo que hay que darle oportunidad de una participación cívico-social, primero a aquellas en que sus habitantes demuestren más interés y sus condiciones les permitan servir de centros de servicio a otros.

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Martínez. Tiene la palabra el señor Delegado de Venezuela.

Sr. Delegado de Venezuela:

Muchas gracias por cederme la palabra. Han sido muy interesantes las exposiciones de los cuatro participantes. En este momento, quisiera formular algunos comentarios que desembocarán en algunas preguntas, las cuales dejaré a la consideración del panel para su contestación.

El primer término, desearía aclarar que una cosa es la planificación integral que cualquier gobierno pueda adoptar, bien sea ese gobierno centralista o federal, y otra cosa es el desarrollo integral por áreas seleccionadas. Tengo entendido que las exposiciones del Dr. Cuadra y del Ing. Gastal hacen referencia

a la planificación integral a nivel de gobierno y no al desarrollo integral a nivel de área. Convendría puntualizar que son dos materias distintas, aunque no son necesariamente opuestas entre sí. Es posible articularlas y hacerlas mutuamente complementarias. Pero es preciso sin embargo, tener en cuenta cómo se elabora un presupuesto integral para que resulte armónico en una región determinada, en donde geopolíticamente encontramos casi siempre una ciudad o población como eje central en donde se expresa la mayor cantidad de participación por medio de la opinión pública, los gremios, los sindicatos o los productores. Son estos grupos los que llegan a señalar lo que se considera necesario para la región. Esa participación, unida a los resultados de los ejercicios presupuestales anuales o quinquenales anteriores, podría considerarse como una acción integral. Es evidente que la consideración de los dos aspectos mencionados -la participación de los grupos organizados y las experiencias de los ejercicios presupuestarios anteriores- pueda conducir a discrepancias o desfases que convendría ajustar.

De acuerdo con lo anterior, la planificación integral busca un desarrollo global, armónico y participativo. El otro asunto que está sobre el tapete se refiere al desarrollo rural de áreas seleccionadas, en donde se aplica una serie de medidas complementarias en forma de paquete. Por éso, he planteado la necesidad de diferenciar los dos conceptos. Posiblemente, en el caso de México, la experiencia ha aconsejado que se adopten las áreas geopolíticas como áreas de desarrollo integral.

En Venezuela y en algunos otros países que he tenido la oportunidad de visitar, se ha preferido montar los esquemas de desarrollo integral de área, dando especial consideración a los aspectos ecológicos, económicos, sociales o antropológicos, que puedan definir una comunidad de interés.

Por otra parte, convendría reflexionar un poco sobre los mecanismos que podrían establecerse para la operacionalización de un programa nacional, encaminado al desarrollo rural integrado por áreas. Será necesario la creación de instituciones paralelas para la conducción del programa y la ejecución de los proyectos. En Venezuela hemos sostenido muchos debates en torno a este tema, expresándose siempre preocupación con respecto a la duplicación de funciones, la deformación del presupuesto y la confusión en sus objetivos. Estas consideraciones nos han llevado también a experimentar serias discrepancias en cuanto a la conveniencia de que el desarrollo integral sea sólo responsabilidad del gobierno. Hay quienes consideran que el gobierno podría ser el iniciador de las acciones y que el sector privado podría constituirse en el continuador de dichas acciones, una vez que las áreas seleccionadas hubiese alcanzado un cierto nivel de desarrollo. La participación del sector privado en el cumplimiento de estas responsabilidades, podría ser parcial, encargándose de algunos aspectos del desarrollo o podría ser total. Es evidente que resulta difícil determinar en qué momento del proceso podría intervenir el sector privado para los fines que se señalan.

Quisiera formular una preocupación adicional. ¿Cómo podría un gobierno dar prioridad a determinadas áreas en detrimento de otras, sin que ello afecte la imagen de integridad igualitaria del gobierno frente a las diferentes regiones y conglomerados del país? Naturalmente, si el esquema de desarrollo de área se planteará a largo plazo, ello permitiría una cobertura total, distribuida en el tiempo. Pero es posible que las clases políticas puedan aceptar una distribución cronológica de ese tipo cuando ello implica la postergación de las regiones o áreas en que reside su electorado?

Hay una preocupación más que quisiera expresar en este foro. Generalmente, los proyectos de desarrollo de área son elaborados por unos especialistas y ejecutados por otros. Esto puede traer consigo discrepancias notables entre la planificación y la ejecución, con efectos negativos para los resultados del esfuerzo. Hay especialistas que son excelentes elaboradores de proyectos. Muchos de ellos, funcionarios de organismos internacionales. Tal vez, algunos funcionarios del IICA hayan tenido experiencias al respecto. Si el proyecto es elaborado por expertos de organismos internacionales, quedando más tarde la ejecución del mismo en manos de expertos nacionales, dichos proyectos pueden experimentar deformaciones muy significativas en su aplicación, bien sea porque la elaboración se fundamentó en bases muy teóricas, o porque los ejecutores no hubiesen tenido la formación adecuada para interpretar o ejecutar lo programado.

Ing. Blair:

Muchas gracias señor Delegado de Venezuela. Nos parece que usted nos ha formulado cuatro preguntas acá al panel y me dice el Dr. Cuadra que él podría responder parcialmente algunas de ellas. Tiene la palabra el Dr. Cuadra.

Dr. Cuadra:

Bueno, estoy de acuerdo con mucho de lo que planteó usted; sin embargo, por razones de tiempo, fueron suprimidas en la explicación algunas partes de los procesos.

En primer lugar, cuando se habla de áreas específicas, que evidentemente significaría la concentración en una área; lo que ha sucedido en México, es que el PIDER ha centrado su atención en las áreas económicamente débiles. Hay áreas del país que tuvieron ya un proceso de desarrollo, que tuvieron una inversión enorme del sector público, del sector privado, etc. y que en términos relativos se podría considerar que sus condiciones de desarrollo alcanzado son

aceptables, tales como: las áreas donde se creó la gran infraestructura hidráulica, áreas de riego, de alta productividad y otras; pero esa es un área pequeña del universo, del país, del universo rural, en tanto que la concentración que está haciendo el PIDER se orienta a aquellas áreas que se dejaron marginadas en el proceso de desarrollo económico y social. Obviamente son las áreas conflictivas en las que se está proporcionando atención al medio rural. Se están atendiendo las áreas que quedaron marginadas; es decir, las áreas en que previamente el sector público no había intervenido y en donde no se había iniciado el proceso de desarrollo, y que, lamentablemente, son muchas.

Ahora bien, ésto tiene que estar dentro de todo un proceso de desarrollo regional y nacional, pues son las prioridades nacionales que tiene que atender el país las que determinan, en un momento dado, la compatibilización con las prioridades regionales.

Usted plantea que si el procedimiento debe de estar permanentemente en manos del gobierno. En nuestro esquema PIDER, se piensa que el estado tiene que ser el rector, el gestor del proceso de desarrollo; lo cual no quiere decir que todo esté en manos del gobierno. De hecho, lo que piensa el gobierno es que si de verdad se pretende lograr un proceso de desarrollo rural, sean las comunidades las gestoras de su propio desarrollo y entonces, en algún momento, que no es posible determinar, las propias comunidades tomarán el proceso a su cargo; esto, implica la intervención de cualquier sector, incluyendo al privado. Para efectos de iniciar ese proceso el PIDER usa un instrumento del sector público muy flexible, como es la inversión.

Es más, se ha definido como objetivo central del Programa, la promoción de un proceso dinámico de transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales en las comunidades rurales; que, obviamente, sería muy deseable, y el Programa ya no tendría más que hacer en el momento en que una comunidad hubiera logrado un determinado nivel de desarrollo que le permita por sí misma continuar con este esquema, porque habrá llegado a su meta. Ahora bien, establecido que el estado utiliza el instrumento de la inversión para promover este proceso de desarrollo, en las zonas económicamente débiles, contestar a la pregunta: ¿En qué tiempo se logra? Es contestar, que aún cuando se considera que debe lograrse en horizontes de mediano y largo plazo, definitivamente debe ser entendido políticamente que ésto no se logra en una sola administración, o en un par de años, en tres o cinco, sino que depende de la situación microregional. Esa es la razón por la que se priorizan las áreas, es decir que se les da mayor prioridad, en este caso, a las áreas marginadas sobre aquellas que en alguna forma ya están encaminadas.

En el caso del PIDER no se considera que deban usarse instituciones nuevas, porque el sector público ya tiene suficientes instituciones para realizar la tarea de planear el desarrollo rural y no tiene sentido crear un nuevo aparato burocrático que, en último caso, corre el riesgo enorme de complicar el proceso con más gestiones burocráticas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto toma, así, el lugar de entidad coordinadora del Programa, y se vale del aparato existente para la promoción del Desarrollo Rural. Se considera inadecuada la coordinación a cargo de una Secretaría, porque el proceso y la problemática del desarrollo rural rebasa las funciones y atribuciones de cualquiera de sus dependencias, como rebasa a las de cualquier Secretaría de Estado; es decir, que al considerar el proceso de desarrollo como integral, tiene que ser por consiguiente, participativo a todas las entidades federales; además, tiene que ser multisectorial, no es un sector el que cruza la planeación del Desarrollo Rural sino que éste cruza a todos los sectores; y por lo tanto, como organismo de coordinación, usa el aparato existente, lo que implica una base burocrática coordinadora sumamente limitada, en lugar de tener un monstruo que esté gravando, duplicando funciones y teniendo toda la serie de problemas que son tan negativos como cuestionables.

Ahora, en cuanto la pregunta ¿Cómo se garantiza el uso de los recursos del Programa? Puede contestarse, diciendo que los recursos vienen presupuestados y tabulados para cada proyecto específico, lo que una vez autorizados se descentralizan a los estados para su ejercicio presupuestal por las entidades; federales; no obstante, si una entidad federal no usa los recursos para lo que ella misma programó dentro de ese renglón se les cancela, o si los quiere usar para otra cosa dentro del mismo programa y microregión, entonces, se les transfiere.

Ing. Blair:

El Ing. Gastal desearía formular algunos comentarios sobre los temas planteados.

Ing. Gastal:

Creo que esas preguntas son muy interesantes, provocan a uno hacer algunos comentarios. Trataré de ser rápido.

En lo que se refiere a la selección de áreas, yo creo que eso es una consecuencia natural de que nuestros países tienen carencia de recursos. En el momento que tienen carencia de recursos hay que establecer prioridades. En el momento que se establecen prioridades, hay que hacer una selección, desde el punto de vista temático y también espacial. Ahora lo que sí me parece interesante, es que esta selección se haga tomando en cuenta dos factores que me parecen muy importantes. Uno es el factor dimensión. El área tiene que ser representativa en términos de los problemas del desarrollo rural integrado, luego debe tener una dimensión que sea expresiva, que sea representativa de lo que ocurre a nivel de los problemas

del país. El otro factor es la dispersión. Yo creo que tiene poco sentido disponer de una única área para ejemplo de solución de los problemas de desarrollo rural integrado. Es necesario, aún teniendo en cuenta la carencia de recursos, seleccionar en diversos puntos del país, áreas que puedan tener un efecto de demostración. Yo creo que incluso entra en juego la democracia, o sea, hasta donde el momento que se tiene que hacer una selección de áreas no se está afectando el concepto de democracia. Estoy de acuerdo con la preocupación, pero hay que tener cuidado porque en una de éstas, es una advertencia más que nada en beneficio de la mantención del "status quo". Lo importante es que las decisiones surjan en beneficio de los sectores poblacionales menos favorecidos y en el caso que estén afectando el concepto de democracia, que lo sea en beneficio de los sectores mayoritarios de la población y no como favorecimiento de pequeños grupos privilegiados.

Con relación a la creación o no de un mecanismo específico para los programas de desarrollo rural integrado, yo creo que es preferible, lo antes posible hacer los ajustes necesarios en el apartado institucional vigente y establecer los mecanismos de coordinación, sin crear aparatos específicos. En el momento que tengamos aparatos específicos, estamos artificializando mucho el proceso y consecuentemente reduciendo las posibilidades de expansión hacia otros sectores.

En lo que se refiere a la participación del sector privado, yo creo que tenemos que partir de una situación de hecho. Nuestros países, nos guste o no, son países capitalistas y es propio del sistema capitalista, estimular las condiciones para que el sector privado participe en todas las etapas y todos los sectores del proceso productivo.

Por último, con relación a la elaboración y ejecución de proyectos, me gustaría agregar que nosotros los que hemos trabajado en planificación agrícola, hemos cometido un error de base. Hemos estimulado mucho a que se separaran las funciones de la etapa de elaboración de proyectos, planes y programas de las de ejecución. Incluso quizás, involuntariamente estimulamos el establecimiento de la falsa dicotomía: los que planifican y los que ejecutan. El proceso de planificación es un proceso completo, integral, que involucra desde la elaboración hasta la ejecución y evaluación. Lo que es necesario, es que no nos quedemos como meros elaboradores o evaluadores de documentos, incluso, ya hay una política, una línea de pensamiento en planificación que llega a hablar de una planificación sin plan, en el sentido de tener la planificación sin el documento, para evitar ese exceso de preocupación por el documento en la fase de elaboración y después una ejecución en que los documentos quedan olvidados en un cajón y de nada sirven. Para que éso no suceda, qué es necesario? Que los ejecutores tengan acceso y participación directa en la elaboración y en la formulación. Es necesario propiciar las vías para que los ejecutores participen en la elaboración. Por todo ésto, encontramos que, muchas veces, incluso organismos financieros, crean ciertos patrones y ciertas normas de elaboración que no son compatibles con la propia ejecución.

Es necesario que se críe la conciencia, no solamente por ciertas personas, sino también por parte de organismos que participan en el proceso de planificación, tanto a nivel de programas como a nivel de proyectos, que es necesario, incluso como medio de garantizar la ejecución, que los ejecutores tengan una participación directa en la formulación de los programas y proyectos. En esta situación se puede incluir los organismos financieros, y es lo que ocurre con el IICA muchas veces, que tiene que condicionar el documento que va a preparar, a ciertas normas, a ciertas reglas, que se han establecido previamente y que muchas veces no están ajustadas a las posibilidades de ejecución.

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Gastal. Ahora vamos a cederle la palabra al señor Representante de la OEA.

Sr. Delegado de la OEA:

Yo tengo dos planteamientos que formular. Uno de ellos es de forma; el otro es más bien de fondo.

Hemos escuchado un buen número de comentarios sobre el desarrollo rural integrado. También hemos escuchado varios conceptos y definiciones sobre lo que es el desarrollo, advirtiéndose el propósito de señalar la diferencia que existe entre desarrollo y crecimiento. Es evidente que el desarrollo se entiende como el proceso por medio del cual se busca el bienestar del hombre y la plena realización del mismo. Aparentemente, algunos consideran que la palabra "Integrado" contribuye a definir mejor el concepto de desarrollo, en contraste con el concepto de crecimiento. Si ésto es así, yo podría estar de acuerdo en que se mantenga ese adjetivo (integrado), cuando se habla de desarrollo. La verdad, es que el desarrollo por definición es integrado. El adjetivo no hará falta o resultaría redundante a menos que como lo acabo de señalar, quisiera darse un énfasis a la definición en el sentido de que lo que se busca es la satisfacción de las necesidades humanas y la realización del hombre. Me agradecería escuchar la opinión de los señores expositores sobre este asunto.

La segunda inquietud se refiere al muy debatido y al muy controversial tema de la participación. Yo creo que hay consenso en cuanto a que el desarrollo no puede darse sin que haya una participación activa en la identificación de sus problemas, en la formulación de las soluciones y en la ejecución de las acciones encaminadas a superar dichos problemas. Me llamó especialmente la atención lo expresado por el Ing. Blair, que me parece mucho más importante sobre el tema

de la participación. La participación implica el esfuerzo que toda la población aplica a la producción y solución de sus problemas; pero la participación significa también que la población habrá de percibir y utilizar en forma equitativa el producto de ese esfuerzo. Así sí estaríamos entendiendo y aceptando el concepto de desarrollo: como un esfuerzo encaminado a buscar el bienestar del hombre y la satisfacción de sus necesidades básicas. Con estas reflexiones, yo propondría a los señores del panel, si con la estructura social agraria que prevalece en muchas regiones de nuestros países, se podría alcanzar los objetivos del desarrollo, tal como lo hemos definido, o sería la reforma agraria un prerequisite sine qua non para la conquista de esos objetivos?

Ing. Enrique Blair:

Muchas gracias señor Representante de la OEA. El Dr. Cuadra quisiera hacer la contestación a su pregunta.

Dr. Cuadra:

Coincido con usted, conceptualmente basta con llamar al Programa como: de "Desarrollo Rural", el calificativo de "integrado" es un simple complemento para hacer más explícita su función.

La otra es una opinión muy personal, considero que un proceso de reforma agraria es una modificación a la estructura de la tenencia de la tierra que cada país tendrá que dar conforme a sus condiciones políticas, económicas, sociales, etc. lo cual es un prerequisite del proceso de desarrollo rural. Creo que no se debería caer en el error de manejar el desarrollo rural como un esquema de sustitución de problemas ancestrales que se tienen en diversar zonas, sino como un paso después de haber tratado de resolver esos problemas y complementarlo paralelamente con un cambio en la propiedad de la tenencia de la tierra; repito, que esta es una opinión muy personal, pero que sería muy peligroso hablar de desarrollo rural como una sustitución de las reformas sociales que tienen que realizarse en cada país. Concluyendo, para el PIDER sí es un prerequisite el proceso de la reforma agraria.

Ing. Blair:

Muchas gracias Dr. Cuadra. Tiene la palabra el Ing. Martínez Ferraté, que quiere hacer también algún alcance sobre esa pregunta.

Ing. Martínez Ferraté:

Muchas gracias. Hay cinco términos que en los últimos cuatro años se han venido desarrollando: desarrollo rural, desarrollo rural integrado, desarrollo rural integral, desarrollo regional y desarrollo social rural. Hay una serie de matices, de escuelas, etc., que tratan el tema del desarrollo rural con estos énfasis. Yo creo que este es el inicio de una concepción sobre desarrollo rural a que todos tenemos que llegar. Es un tema nuevo y por ésto ha habido esos matices que tienden algunos a acentuar el cambio de estructura social mientras otros hacen énfasis en el crecimiento económico con poco cambio social. Y éso lleva un poco a la segunda pregunta sobre reforma agraria, sobre cambio de la estructura agraria. Yo creo que este es un problema de cada país, es un problema complejo, un problema político, no un problema técnico. Yo mencionaba cuatro elementos básicos de un programa de desarrollo rural, donde la redistribución de ingreso es básica. La redistribución de ingreso tiene elementos como son, cambio de la estructura de la tenencia de la tierra, aspectos de política salarial y de política fiscal. La tenencia de la tierra es el elemento más importante. Ahora el problema de la tenencia de la tierra puede abordarse de acuerdo a la filosofía y al marco conceptual de gobierno, es decir basado en una decisión política. Puede darse énfasis a uno u otro aspecto, como serían organización campesina, concentración de minifundio, colonización o reforma agraria. Yo creo que este es un elemento que debe definir cada país. Si la realidad de un país no permite en ese momento un proceso de Reforma Agraria, tenemos otros instrumentos.

Creo que el grupo que dirige y orienta el marco conceptual de un proceso de desarrollo rural, en un momento dado, debe tender como ha dicho el Sistema Interamericano, en muchas declaraciones, no al crecimiento económico sino al cambio de estructura social a transferir el poder social, económico y político a todos los grupos sociales. Debe tender a llegar hasta el máximo que se permita en ese país en el proceso de transferencia de la tierra que como es un aspecto crítico crea una serie de opiniones contrarios de los afectados que a veces impide el mismo desarrollo rural. Es por esta razón que esta es una decisión que debe hacerse de acuerdo a las condiciones políticas del país.

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Martínez Ferraté. El Ing. Gastal va a hacer también algunos comentarios sobre la pregunta, le ruego que se breve.

Ing. Gastal:

En principio estoy de acuerdo con la denominación integrada. Esto me hace acordar una situación que ha ocurrido en Brasil en el Parlamento, en que tenían el "régimen de urgencia" para ciertas comunicaciones. Llegó un momento en que se usaba tanto la urgencia que se pasó a tener que utilizar la "urgencia urgentísima", porque ya se había vulgarizado la urgencia. Algo así es lo que ha pasado con el desarrollo rural. Nosotros hemos vulgarizado tanto el desarrollo rural que llegamos a necesitar de ponerle el integrado para reafirmar su sentido amplio, pero creo que además de esto, hay otros aspectos. Yo creo que se está utilizando también la denominación de desarrollo rural integrado para ciertas situaciones en que hay una coordinación definida a nivel operacional de los diversos mecanismos involucrados. Entonces hay una coordinación explícita, hay una coordinación que es percibida por todos los instrumentos que están participando.

Aunque la integración es inherente al desarrollo rural, no necesariamente tiene que ser visible la coordinación o sea la articulación. La coordinación se hace a niveles más elevados y muchas veces ni es percibida por aquellos que están a nivel operacional.

Con relación a los problemas de estructura, yo cuando hice mi exposición, mis comentarios, hice incapié en que no se tomara el cambio tecnológico como la panacea que va solucionar todos los problemas de la agricultura. Una de las preocupaciones que yo tenía, era justamente la dependencia de los cambios estructurales, cuando sean necesarios. Donde hay problemas de estructura agraria, difícilmente se logra conseguir algo con los demás instrumentos, porque realmente una estructura adecuada es la condición esencial para el accionamiento del proceso de desarrollo, los otros instrumentos, cambio tecnológico, asistencia técnica y todos los demás son apenas instrumento de agilización de proceso. La puesta en marcha del proceso mismo está condicionada por el cambio de estructura agraria cuando ésta se constituye en factor limitante del proceso.

Por último, me gustaría agregar que en el caso del IICA, en su nueva Convención, habla del desarrollo rural, o sea sin agregar el término integrado.

Ing. Blair:

Muchas gracias Ing. Gastal. El Dr. Guevara quisiera hacer también unos comentarios. Le ruego que sean cortos.

Dr. Guevara:

Yo voy a coincidir con el planteamiento del Representante de la OEA, en cuanto a la complejidad que encierra el término desarrollo. Yo diría que lo concibo con cinco elementos básicos.

Yo creo que hay desarrollo cuando se dá, por una parte, crecimiento económico, por la otra, bienestar social, entendido como realización del hombre. En tercer lugar, la ordenación de la ocupación y uso del espacio, y allí se entiende la distribución de la población y la distribución de la tierra y creo que la distribución de la tierra es un fenómeno dinámico que no se acaba, porque siendo dinámico el fenómeno demográfico, obliga a que la distribución de la tierra sea dinámica también. El cuarto elemento es el de la soberanía nacional, porque no hay desarrollo sino hay concepto de soberanía nacional bien entendido. Por último, un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables en términos de la preservación del ambiente. Creo que el desarrollo incluye todo éso.

En cuanto a desarrollo rural, yo lo entiendo como una estrategia de carácter regional y aún cuando quiero entender el énfasis para la parte rural en la denominación de desarrollo rural, creo que no es tan necesario. Además, creo en el desarrollo regional, porque no se puede desarrollar el campo sino se desarrolla la ciudad y viceversa. La región es un todo, en el cual existe un centro llamado ciudad, que organiza el resto o periferia, que debe estar integrado y desarrollado armónicamente. Por lo tanto, si se quiere hacer desarrollo rural se tiene, paralelamente que contemplar a la ciudad o al sistema de ciudades que en esa área específica se quiera desarrollar; área que puede ser de distintos tamaños, así como ciudad, es toda concentración humana que pase de 2.500 habitantes. Por lo tanto, para mí, el desarrollo es concebido regionalmente, e incluye necesariamente la parte rural y la parte urbana.

Ing. Blair:

Muchas gracias Dr. Guevara. Tenemos inscritos para tomar la palabra al señor Delegado de Panamá, señor Delegado de CARICOM, señor Delegado de República Dominicana, señor Delegado de Honduras y señor Delegado de Haití. En ese orden vamos a ceder la palabra, pero no vamos a hacer comentarios de la mesa inmediatamente después de los planteamientos que cada uno haga. Más bien al final trataremos de hacer algunos comentarios de carácter general, si fuese del caso. Quisieramos asegurar éso sí, la participación de todos en este foro. Tiene la palabra el señor Delegado de Panamá.

Sr. Delegado de Panamá:

Gracias señor Director del debate. En realidad, muchos de los planteamientos que nosotros estábamos en ánimos de formular, han sido en buena medida contestados por el panel. Nosotros compartimos las preocupaciones expresadas por el distinguido señor Delegado de la OEA. Efectivamente, en atención a que el calificativo de integrado puede resultar redundante, nosotros en Panamá habíamos eliminado el término. El programa que allá tenemos en marcha, para atender los problemas y necesidades rurales, se denomina "Desarrollo Integral de Areas Rurales".

En nuestra opinión, el desarrollo rural, bien sea agregándole el calificativo de integrado u omitiéndolo, pero afirmando siempre en sus objetivos la satisfacción de las necesidades humanas y la plena realización del hombre, deberá involucrarse siempre la necesidad de una adecuada estructura de la tenencia de la tierra. Si la tierra no está equitativamente distribuída, con sentido de justicia social, resultaría difícil cumplir esos objetivos del desarrollo rural.

Es evidente, que en algunos casos se ha pretendido institucionalizar los programas de reforma agraria con programas de desarrollo rural integrado. Debemos reconocer que mientras no haya una definición explícita de sus objetivos, no será posible conocer el alcance de los mismos. Sabemos que en algunos casos, esa denominación se ha utilizado como una estrategia para continuar impulsando acciones profundas, encaminadas a buscar una más equitativa distribución de la tierra. Muchas gracias señor Director.

Ing. Blair:

Muchas gracias señor Delegado de Panamá. Tiene la palabra el señor Representante de CARICOM.

Sr. Delegado de CARICOM:

Thank you Mr. Chairman. I would just wish to make two sets of comments.

The first is related to the use of the term "integrated rural development". Now, it seems to me, Mr. Chairman, that basically, while theoretically we can considered development in an integrated sense, we know that, when we complete a project, really -if we wish to be honest- most of our projects simply say that we want to coordinate the activities of a number of Ministries and departments involved in this problem. So really, this has to do with coordination which relates to the efficiency of resource-use rather than development per se. And therefore,

it is my view that it is because of that why we tend to use the term integrated development because really, in all the kinds of projects we are talking about, we are simply coordinating activities.

Secondly, Mr. Chairman, I would like to say that when we speak about rural development, we are really now talking about an existing economic, social and political phenomenon. We are now dealing with the marginal people with the problems of the human beings.

But also, we are really saying that we expect to see a change within the rural areas. And this immediately brings to mind conflicts; and it is to two of these conflicts that I would like to address myself.

Firstly, Mr. Chairman, there is, in my mind, a conflict between rural area and development areas. This is not unlike the conflict which exists between the North and the South because in fact, the rural area has traditionally been exploited by the urban area. Rural areas exist so you can buy cheap foods for the urban area, for example; it exists to provide raw materials for factories in the urban area; it exists to provide exports for foreign exchange to be used by people in the urban area; it exists to provide a market for processed foods and other kinds of processed goods from the urban area. So, when we begin to talk in terms of changing that pattern of relationships we are obviously going to see a conflict between the urban and rural areas. And when we begin to see how this conflict plays itself out, the fact is that it is people from the urban areas who must make decisions as to the allocation of resources to the rural areas. And people like myself who can consent to exist in the urban areas, and then plan how much of resources should be allocated to the rural areas, are certainly not going to easily agree as to how much of these resources should stay in urban areas and how much to rural areas, in order to bring rural areas into a position where they are no longer dependent; where they no longer provide us with those things that we need from them. So that is a first area of conflict, and we should recognize that.

The second area of conflict is in political advancement. In fact, as already pointed out, we accept that in the process of development, the developing population will become much more of an active political force. But that indication brings into question its relationship with the existing political structure which is supported by the existing economic structure. So that really, if you are to see the changes you desire in the rural areas, we will expect a political conflict between the present political structure as designed by the new power of the rural population. And we should not be so naive as to expect that the existing political power structure will quietly accept that kind of a change.

Thirdly, there is a conflict between bureaucracy and rural people. For instance, what we are hoping for really, is that the bureaucracy surely assists the rural people in a manner which will make, over time, the rural people independent of the bureaucracy. But then, bureaucracies do not exist like that. The fact is that the bureaucracy will want to continue to be in a position where the

rural people are dependent on it. And they can then hand out privileges to the urban areas, because that is where their own lives develop. This conflict is also built into the situation and we should recognize it.

Ing. Blair:

Muchas gracias por sus importantes comentarios señor Representate de CARICOM.

En vista de lo avanzado de la hora, nosotros hemos considerado la conveniencia de suspender aquí la sesión y reanudar más tarde este debate. Quisiéramos aprovechar estos pocos minutos que nos quedan de esta primera mitad del día, para someter a la consideración de la sala la Resolución referente al Premio para la Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural. Reanudaríamos este importante debate cuando nos reunamos nuevamente a las 2:30 de la tarde. Si no hubiera objeción, se suspende ahora el foro de nuestra Mesa Redonda, quedando pendientes en el uso de la palabra, para esta tarde, los señores Representantes de República Dominicana, de Honduras y de Haití. Naturalmente, también podrán inscribirse otros delegados que quieran participar en el debate. Venezuela meacaba de pedir la palabra, quedando entonces registrado para intervenir esta tarde. Traslado entonces la conducción de la reunión al Señor Director General, en su calidad de Presidente del Consejo Técnico Consultivo.

Aquí se suspendió la reunión.

Al reanudarse el foro, en la tarde, el moderador dio la palabra al señor Representante de Guatemala.

Sr. Delegado de Guatemala:

Muchas gracias señor Director. El tema es sumamente constructivo y lo prueba la intervención que ha hecho cada uno de los países participantes. Es tan interesante, que a mi juicio se necesitarían varias mesas redondas sobre el mismo tema.

No haré muchos comentarios, ya que éstos han sido hechos en abundancia por los demás participantes. Pero me preocupa algo de todo lo dicho. En primer término, todos nuestros modelos de desarrollo se sustentan en grandes dicotomías, que no se han podido conciliar, al menos en algunos países. Para aquellos países

que están dentro de la práctica del desarrollo rural, concretamente México, Brasil, Honduras, me pregunto y pregunto al mismo tiempo al panel, ¿cómo han resuelto ellos o creen resolver tales dicotomías como las que existen entre lo urbano y lo rural; lo indígena y lo criollo, la riqueza y la pobreza. Además, resultaría interesante un comentario sobre la forma de manejar aquella variable fundamental que es la dependencia en toda su dimensión. Gracias.

Ing. Blair:

Muchas gracias señor Delegado de Guatemala. Tiene la palabra el señor Delegado de Haití.

Sr. Delegado de Haití:

Gracias señor. Esta mañana he escuchado atentamente las exposiciones de los diferentes oradores. Sin embargo, a mi forma de ver, hay elementos de las exposiciones que no han recibido en este debate la importancia que merecen. Se trata más que todo de la importancia del cambio de mentalidad, que es requisito previo al desarrollo de los valores. Creen los oradores que me han precedido, que sería posible emprender obras de desarrollo sin haber establecido antes un clima psicológico favorable para la concretización de las acciones? Se ha hablado mucho también sobre el desarrollo rural integrado, como si se tratara de una simple etiqueta; cuando en realidad, el desarrollo rural integrado es una visión conceptual del proceso y no una sencilla denominación. Por éso, entendemos que sería osado pensar en eliminar la palabra "integrado", cuando se trata de un conjunto de acciones a integrar armoniosamente para asegurar la apertura positiva de las colectividades rurales a la participación en su propio mejoramiento. Varios oradores, por otra parte, han establecido una distinción conceptual entre desarrollo agrícola y desarrollo rural, aceptando sin embargo, que existe una relación estrecha entre los dos conceptos. Entonces, si hay una relación directa entre el desarrollo agrícola y el desarrollo rural, se precisa entonces, introducir al concepto económico del crecimiento, acciones de carácter más que todo social que tomen en cuenta las aspiraciones humanas de las comunidades rurales.

Por la hora que es muy avanzada, no quiero atraer más tiempo la atención de ustedes. Hay otras cosas sobre las cuales hubiera podido opinar. Por ejemplo, en esta reunión de la Junta Directiva, uno tiene la impresión de que todo está orientado hacia un desarrollo económico y que frecuentemente se deja de lado el elemento prioritario que es el hombre. Cuando digo el hombre, es para hablar de la especie humana. Es así que, sin querer regresar atrás, se puede constatar que en las resoluciones que han sido ya votadas, se ha dado más importancia a ciertos elementos económicos en perjuicio de elementos de carácter humanitario. Por ejemplo, la propuesta sobre la creación de los programas de Sanidad Animal y Vegetal. Antes de visualizar los resultados a corto plazo, de una pérdida de cosecha o animales, hay un hecho que recordar: mejoramos la salud animal para mejorar primero la salud del hombre. Gracias.

Ing. Blair:

Muchas gracias señor Delegado de Haití. Ciertamente, compartimos sus puntos de vista. Lamentablemente no vamos a tener ocasión de escuchar comentarios por parte de los señores miembros del panel, con respecto a sus interesantes observaciones. Cedo la palabra al señor Delegado de Venezuela.

Sr. Delegado de Venezuela:

Muchas gracias. Es lamentable que un tema de tan alto interés, tenga tan poco tiempo para ser discutido por lo miembros de los diferentes países aquí representados.

Después del almuerzo, hemos cambiado ideas sobre este asunto y pensamos que mucho más importante que aprobar el presupuesto rutinario del IICA con largas discusiones, sería dedicar más tiempo a una actividad mucho más rentable para el IICA en la práctica, que estaría constituida por la discusión más profunda de temas como el que ahora se ha planteado, sobre el desarrollo rural integrado.

Además, quisiera aprovechar esta intervención para formular algunos comentarios adicionales. En primer término, cabría señalar que el desarrollo regional, es en esencia lo que yo creo que ha analizado en su exposición el Dr. Cuadra. Se trata en realidad del ordenamiento racional y armónico del presupuesto a corto, a mediano y quizás a largo plazo, en función de las subdivisiones geopolíticas del país y sus problemas sociales en el medio rural. Sin embargo, yo pienso que lo que aquí originalmente hemos denominado como desarrollo rural integrado, se refiere específicamente al desarrollo de áreas. Considero que esto debe quedar perfectamente definido. Una cosa es lo regional, en lo cual las áreas prioritarias y no prioritarias, tienen casi la misma aceptación. Otra cosa es el desarrollo rural integrado de áreas, que vendría a representar en el programa extraordinario, complementario de lo rutinario, que aplica énfasis especial en el mejor aprovechamiento de los recursos naturales disponibles, con la asignación especial de recursos económicos, para lograr mejoramientos de carácter económico y social.

En Venezuela, hemos sostenido discusiones sobre este tipo de proyectos de desarrollo rural integrado de áreas y hemos llegado últimamente a la conclusión de que la autoridad encargada de coordinar las acciones en el área, debiera ser aquella institución que en el momento tuviese la máxima prioridad en relación con la naturaleza de los problemas que se quisiese resolver. Si en una primera etapa, el problema fundamental fuese la tenencia de la tierra, sería el IAN el organismo encargado de llevar a cabo, con la participación complementaria de las otras instituciones públicas, el proyecto de desarrollo rural integrado, del área en referencia.

Superado el problema de tenencia de la tierra en un área determinanda, lo fundamental podría ser el desarrollo agrícola o el desarrollo ganadero, según la naturaleza de la región, siendo por tanto, los organismos de fomento de la producción los que podrían asumir entonces el liderazgo. Más tarde, a lo mejor la autoridad

superior para el desarrollo del área, podría transferirse a la institución de comercialización, si es que esta función se llegase a advertir como un cuello de botella.

Lo que quiero señalar, es que tal vez no podemos ser demasiado taxativos con respecto a la autoridad que podría tener a su cargo la operacionalización de los proyectos de desarrollo rural integrado en áreas determinadas. Esto debe ser suficientemente elástico para aplicar los procedimientos y las fórmulas más convenientes, de acuerdo con las circunstancias específicas de cada región. Por ejemplo, es posible que en un determinado país existan muchas áreas, en donde el problema de la tenencia de la tierra no es factor limitante para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo rural integrado.

El problema de la tenencia de la tierra, lo que atañe a la distribución equitativa de la tierra para lograr una justicia social, puede existir en determinadas localidades dentro de un país en el continente, y ser por tanto, un problema prioritario que debe resolverse antes de emprender proyectos de desarrollo rural integrado. Pero es evidente, que pueden existir también muchas áreas, donde ya el problema de la tenencia de la tierra haya sido corregido o donde nunca hubiese existido dicho problema, en donde el desarrollo rural integrado puede tener plena aplicación.

En cuanto al ajuste de los proyectos, estaría de acuerdo con lo expresado por el Director de Coordinación Regional para la Zona Sur del IICA: debe hacerse con la participación de los técnicos que elaboraron el proyecto, porque la idea es traducir a la práctica lo que la teoría ha inducido a colocar en el papel. Además, es preciso que durante la ejecución del proyecto, se introduzcan los cambios necesarios de acuerdo con las circunstancias, para perfeccionar sobre la marcha, el proceso de ejecución, en busca de los objetivos señalados por el proyecto.

Por otra parte, en Venezuela hemos asignado un interés muy especial en la problemática del desarrollo rural integrado. Precisamente entre el 19 y el 25 de febrero de este año (1979), celebramos un seminario sobre el tema, que fue auspiciado por una Universidad Regional, la Universidad de los Llanos, donde es extraordinaria la acción que se viene desarrollando para el perfeccionamiento de los conceptos y conocimientos relacionados con el desarrollo rural. Allí - hubo múltiples discusiones y aunque no creo que llegamos a formular criterios definitivos sobre la materia, es evidente que lo realizado constituye un punto de referencia para continuar hacia adelante.

En esta oportunidad quisiera proponer de manera formal, que con recursos del Fondo Simón Bolívar, que administra y maneja el IICA, se organice, con la cooperación de la Universidad de los Llanos, un Seminario Internacional, al que se invite a los diferentes gobiernos de los Países Miembros del IICA. Quisiera que en ese Seminario se discutieran, no solamente los aspectos conceptuales y teóricos, relacionados con el desarrollo rural integrado, sin que se busque analizar en profundidad la experiencia práctica que se ha derivado de los diferentes

proyectos realizados en varios países del continente. La idea es que los aspectos conceptuales y teóricos, sean confrontados con la experiencia práctica derivada de la ejecución de proyectos realizados con ese enfoque. Desearíamos que en ese evento interamericano, con el intercambio de experiencias prácticas, pudieran nutrirse y perfeccionarse nuestros conocimientos sobre el tema, en beneficio de todos.

Estamos trabajando con dos grandes objetivos: aquellos de carácter social y aquellos de carácter económico. No puede haber rigidez estática en cuando a la aplicación de unos y otros objetivos. Más bien se mantiene una constante lucha dinámica que puede modificar la importancia de uno sobre el otro, de acuerdo con las circunstancias de tiempo y de espacio. Gracias.

Ing. Blair:

Lamentamos mucho que el tiempo no nos permita continuar este importante debate, para hacer comentarios adicionales sobre las muy importantes exposiciones que hemos escuchado en esta etapa complementaria de nuestra Mesa Redonda. Por las mismas razones, tampoco será posible que intentemos la presentación de un resumen sobre todo el extenso, rico y variado debate realizado. Les prometo en cambio, que todo lo que se ha expresado, será incluido en un documento que permita aprovechar para beneficio de todos, todo el valioso material conceptual y operacional que aquí se ha presentado. Tenemos la grabación de todas las intervenciones. Con la transcripción que haremos de dichas intervenciones y con la colaboración de los señores expositores y comentaristas, a quienes vamos a solicitar su revisión, será posible el cumplimiento de este propósito.

A manera de conclusión final de este importante evento, yo me permitiría afirmar, sin riesgo de equivocarme, que las exposiciones, comentarios y observaciones aquí presentados, han contribuido de manera muy significativa, a enriquecer la percepción que todos tenemos sobre los conceptos, los principios y los mecanismos de ejecución de los proyectos y programas de desarrollo rural integrado.

Por otra parte, reconociendo la complejidad y extensión del tema que hemos discutido, podemos advertir una gran coincidencia de opiniones en torno a muchos de los aspectos conceptuales y operacionales, relacionados con los diferentes aspectos que hemos discutido. Debemos reconocer sin embargo, que también existen algunas discrepancias, que en algunos casos son más bien el resultado de apreciaciones circunstanciales, relacionadas con la aplicación de los procedimientos o con la adopción o adaptación de los mecanismos que pueden establecerse para operacionalizar programas o proyectos de desarrollo rural integrado. Es evidente la necesidad de analizar más detenidamente el fondo de estas discrepancias, que a lo mejor podrían resolverse por medio de la adaptación de los principios generales a las circunstancias peculiares de cada país.

Creo éso sí, que los principios esenciales aquí analizados, son compartidos por todos y cuentan con una aceptación de consenso. Ello se deduce del contenido de las exposiciones y del grado de participación que hemos experimentado en el debate.

Acogemos la sugerencia que nos ha formulado en su última intervención el señor Delegado de Venezuela, en el sentido de organizar y llevar a cabo un Seminario Interamericano de Desarrollo Rural Integrado, en que participen funcionarios de alta jerarquía, que hayan tenido experiencias directas en la formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural integrado. La idea es continuar clarificando y perfeccionando los conceptos, y aprendiendo más sobre operacionalización y la praxis de los mismos. Muchas gracias.



IICA

IMPRESA IICA