

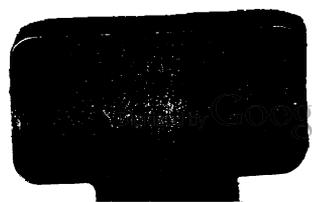
H
JOSE EMILIO G. ARAUJO

AGENDA PARA EL FUTURO

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL
DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE.
UNA VISION DESDE EL
IICA



11 132 4 1



IICA-CIITA

16 SET 1982

JOSE EMILIO G. ARAUJO

AGENDA PARA EL FUTURO

BALANCE Y PERSPECTIVAS DEL
DESARROLLO RURAL EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE
UNA VISION DESDE EL
IICA



DEDICATORIA

Al ser éste el último libro de una serie que me propuse elaborar durante el período en que dediqué mi vida profesional e intelectual al IICA, deseo dedicarlo a:

— Mis padres Antonio y Emerencia, mi esposa Laurinda, mis hijos Antonio Alberto, Regina Celia y Lúcia Regina, por su comprensión y apoyo.

— A todo el personal del IICA, colaboradores y amigos, particularmente a mis secretarias Julieta Jiménez (San José) y Myriam Rodríguez (Bogotá) que me acompañaron en estos 17 años, con plena dedicación.

— A los compañeros técnicos que colaboraron en los diferentes trabajos que produjimos en este período, algunos ya citados anteriormente, pero personificándolos ahora, en cuanto a los jóvenes en Hugo Fernández y a los antiguos en Isberto Montenegro, que fueron el alma y acción en la edición de este volumen.

00008012

IICA
DI-13

© José Emilio G. Araujo
© Para esta primera edición en español, IICA, 1982.

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin permiso del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Diseño de la cubierta: Raúl Becerra Santoro.
Levantado de texto: GAUdiseños Ltda.
Editor de la obra: Dr. José Emilio G. Araujo.
Editor de la Serie: Dr. Rodolfo Chena G.

IICA
DI-13

Araujo, José Emilio G.

Agenda para el futuro : balance y perspectivas del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, una visión desde el IICA. — San José, Costa Rica : IICA, 1982.

382 p. — (IICA) Serie de desarrollo institucional: N° 13).

ISBN 92-9039-021-2

ISSN 0304-0097

1. Asistencia técnica — América Latina. 2. Desarrollo rural — América Latina. I. Título. II. Serie.

AGRIS E50



DEWEY 301.34098

Serie Desarrollo Institucional N° DI-13
ISSN — 0304 — 0097

Este libro fue publicado por la Dirección General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura —IICA—. La Serie Desarrollo Institucional tiene como fin proporcionar una difusión hemisférica de todos aquellos trabajos que contribuyan al desarrollo y fortalecimiento institucional del sector agrícola y rural de América Latina y el Caribe.

San José, Costa Rica, enero de 1982.

CONTENIDO

	Pág.
Presentación de la obra	1
Introducción	7
CAPITULO 1. Una Visión del Desarrollo Rural y Agrícola a Comienzos de la Década de 1970	19
1.1 Principales Categorías para la Descripción y la Explicación del Sub-desarrollo en el Ambito Agropecuario y Rural.	22
1.2 El Papel y la Función de un Organismo Regional de Cooperación para el Desarrollo	37
1.3 La Construcción y Adaptación de Conceptos. La Configuración de una Opción Humanista para el Desarrollo Rural.	46
CAPITULO 2. El Cambio de Contexto Político: Revisión de Algunos Enfoques y Delimitación de Mandatos y Campos de Trabajo	55
2.1 Algunas Notas sobre la Necesaria Revisión Conceptual y Operativa del Ambito del Sector Agropecuario	61
2.2 El Tema de la Pobreza	68
2.3 Visión Mundial y Visión Latinoamericana de Algunos Problemas. El Caso de los Alimentos	79
CAPITULO 3. Vigencia y Ajustes en las Modalidades de Cooperación	93
3.1 La Vigencia del Fortalecimiento Institucional como Estrategia Básica del IICA.	100
3.2 La Cooperación Técnica Participativa	110
3.3 La Cooperación entre Países	115
3.4 El Necesario Papel Protagónico de Las Instituciones Nacionales en la Programación y Ejecución de la Cooperación Técnica.	119
3.5 La Innovación y la Promoción de Nuevos Enfoques: Papel y Responsabilidad de los Organismos de Cooperación	123
3.6 Las Acciones Multinacionales.	126
3.7 La Cooperación Financiera Internacional.	130
CAPITULO 4. Los Grandes Campos de Trabajo.	141
4.1 La Información y la Documentación	148

4.2	La Educación Agrícola y la Educación Rural	153
4.3	La Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Rural de América Latina.	169
4.4	La Comercialización.	174
4.5	El Desarrollo Rural	185
4.6	La Reforma Agraria.	197
4.7	La Organización Campesina y la Movilización de la Población Rural	214
4.8	La Planificación y Administración de la Política Agraria	223
4.9	Los Alimentos	233
4.10	Los Recursos Naturales.	246
4.11	Conservación y Manejo de Tierras y Aguas	259
4.12	La Salud Animal	276
4.13	Sanidad Vegetal	285
4.14	El Crédito y el Seguro Agrocrediticio	294
4.15	Agroenergía	302
CAPITULO 5. Agenda para el Futuro		317
5.1	Ambito de Trabajo y Orientaciones Principales	319
5.2	La Cooperación con otras Instituciones y con Países Desarrollados.	343
5.3	Algunas Dimensiones Políticas del Futuro	351
Nómina de los Discursos y Exposiciones del Director General del IICA, Dr. José Emilio G. Araujo		363

PRESENTACION DE LA OBRA

PRESENTACION DE LA OBRA

Las diversas etapas en la vida de un organismo internacional de servicio están jalonadas por una sucesión de hechos y procesos interactuantes. Las transformaciones experimentadas por el IICA en los últimos quince años reflejan la evolución del pensamiento latinoamericano, en general, y particularmente en materia de desarrollo rural y agrícola. Recogen también los mandatos políticos de los Estados Miembros, expresados en foros continentales y muestran el desarrollo y la maduración de un cuerpo técnico multidisciplinario de alto valor científico y técnico. El diálogo con otros organismos y con países extracontinentales ha enriquecido aún más el acervo del Instituto.

Para examinar a fondo la evolución del IICA sería menester analizar detenidamente cada uno de estos procesos, estableciendo la necesaria relación con los niveles político, científico y económico de cada uno de los Estados Miembros, de la región como un todo y del ámbito mundial. Tal como se intenta hacer con este volumen, el análisis retrospectivo y prospectivo del pensamiento institucional entrega pautas útiles para un examen de tal naturaleza.

Desde comienzos de la década del 70 se advierte en el IICA un esfuerzo deliberado por construir una doctrina institucional. Actualmente, esa doctrina se percibe como un marco general que orienta la acción del Instituto, incorpora sus compromisos permanentes y les da unidad en la consolidación de una vocación central que se ajusta a circunstancias cambiantes. No pierde, sin embargo, el hilo conductor de sus compromisos y actividades; mantiene la identidad institucional a pesar de una gran expansión y diversificación de tareas.

La doctrina del IICA nunca se concibió ni debe verse en el futuro, a la luz de aquellas apreciaciones, como un cuerpo estático de preceptos destinados a mantener su forma y contenido a través de los años, sin cambios de ninguna naturaleza. Por el contrario, esa doctrina constituye un conjunto dinámico de pensamientos y de propósitos en constante evolución y ajuste. La trayectoria institucional es replanteada permanentemente como resultado de fenómenos y procesos que van configurando un pensamiento en transformación.

La historia del IICA registra momentos en los cuales cristalizan algunos principios fundamentales. El Plan General de 1970, el Plan Indicativo de Mediano Plazo y la nueva Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura,^() constituyen tres de esos hitos.*

Ellos no agotan, sin embargo, las instancias de elaboración y perfeccionamiento de la doctrina institucional. Esta es un cuerpo vivo y como tal crece, se hace más complejo y avanza en sus niveles operativos. En las distintas manifestaciones del Director General —mensajes, conferencias, discursos, etc.— se pone de manifiesto aquella evolución y se encauzan elaboraciones específicas que, en el conjunto de sus acciones, el IICA va realizando como parte de su quehacer cotidiano.

La obra que hoy presentamos intenta sistematizar algunos de los componentes de la doctrina y ubicarlos en un contexto más amplio, junto con el conjunto de ideas, mandatos y decisiones que a lo largo de la última década, han permitido que el IICA se transformara, ordenada y creativamente, en un organismo en gravitación interamericana y de utilidad innegable para el desarrollo agrícola y rural de sus Estados Miembros.

Varias son las fuentes principales que componen este libro. Destaco entre ellas la nutrida documentación producida por el Instituto para los Estados Miembros, para foros regionales e internacionales y para capacitación interna. Esos documentos —que se citan, en cada caso— han sido utilizados

(*) Esta convención fue abierta a la firma en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos el 6 de marzo de 1979 y ratificada el 8 de diciembre de 1980. En virtud de ella, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas pasó a denominarse Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

generosamente, dado que es ésta una obra que pretende reflejar las múltiples actividades del IICA y trasciende los límites de una contribución personal.

Usé también para la preparación de este volumen, mis presentaciones, conferencias y discursos pronunciados como Director General desde 1970 ante muy diversos auditorios y en muy diferentes ámbitos. Al final de la obra se incorpora, como anexo, una relación de todas las disertaciones, algunas de las cuales fueron incorporadas al texto en sus párrafos fundamentales.

He apelado asimismo a trabajos específicos de funcionarios e investigadores del IICA, y a libros y publicaciones periódicas relacionados con el tema que nos ocupa.

En la introducción a la obra y en las notas que encabezan cada capítulo, he desarrollado algunas líneas de pensamiento que actúan como hilo conductor para coordinar el material que incluye el libro. La diversidad de los asuntos vinculados con la marcha del Instituto y la propia complejidad del sector agropecuario y rural han motivado que en algunos casos el texto tenga una relativa densidad. Somos conscientes del hecho de que ciertos capítulos son muy específicos y hemos procurado, por tal causa, matizarlos con materiales que establecen un necesario nexo con la problemática general del sector. Aún a riesgo de sacrificar continuidad temática y unidad de estilo, se ha tratado de que la obra cubra, en lo posible, todo el amplio arco de problemas que se presentan en nuestras disciplinas. Simultáneamente opinamos leal y honestamente sobre esos problemas, sin obviar nuestras propuestas para el futuro.

He deseado concluir mi mandato como Director General del IICA con la publicación de este libro, que registra el desarrollo del organismo durante los últimos doce años, con el fin de documentar una etapa más de su ya larga e intensa vida. Aunque fecundo y rico en experiencias, este período debe verse apenas como el prelude de un futuro institucional preñado de retos y de posibilidades. Estoy seguro de que el IICA sabrá responder cumplidamente a ese desafío.

Quiero manifestar, por último, que el hecho de que me haya correspondido rubricar este volumen no empaña la gratitud que debo a todo el personal del Instituto por su contri-

bución inteligente, generosa e infatigable al desarrollo y consolidación de nuestra doctrina. Este libro es reflejo de una tarea eminentemente colectiva; así lo dejo registrado en este reconocimiento.

José Emilio G. Araujo
Director General
San José, Costa Rica, enero de 1982.

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Los primeros años.

Durante sus primeros veinte años de existencia, hasta comienzos de la década de 1960, el IICA concentró la mayor parte de sus recursos humanos y financieros en el impulso y conducción de programas de investigación agrícola y educación de posgrado. En este enfoque, el Instituto reflejaba fielmente concepciones generalizadas en materia de desarrollo del sector agrícola, en las que se postulaba que el progreso de la ciencia y de la técnica y la formación de alto nivel de personas capaces de comprenderlo, producirlo y aplicarlo generarían cambios que, casi por sí solos, desembocarían en una aceleración del proceso de desarrollo. Para muchos, éste era percibido como una cuestión de "grado", asumiéndose que América Latina podría progresivamente aproximarse al grado de desarrollo alcanzado por las naciones industrializadas. (*)

Esta especialización del trabajo confirió al Instituto en esa primera etapa una suerte de "neutralidad" frente a muchos de los problemas de tipo humano que se asociaban al subdesarrollo del sector rural de sus Estados Miembros. Según se concebía en esos años, la atención a dichos problemas formaba parte de los componentes de extensión agrícola y de las asignaturas de ciencias sociales dentro de los programas de posgrado que conducía el IICA desde Turrialba.

Hacia mediados de los años sesenta, bajo la égida de la Alianza para el Progreso, comienzan a consolidarse en la región algunos intentos sistemáticos por desentrañar la naturaleza del subdesarrollo.

(*) IICA. Implementación del Plan General del IICA (Elementos para su análisis). San José, Costa Rica.

Estos abarcan esfuerzos significativos para comprender las relaciones de los países subdesarrollados de la periferia con el mundo desarrollado, y para identificar los fenómenos y procesos a los que podría asociarse la superación de aquél en un contexto de cooperación hemisférica. Desde su sede en Santiago de Chile, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ejerce una influencia considerable en los nuevos rumbos que toma el pensamiento latinoamericano en la materia.

El IICA fue parte de esta corriente de trabajo común y su historia de esa época registra los aportes intelectuales y materiales que le correspondió realizar, especialmente desde su Centro Interamericano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural (IICA-CIRA) localizado en Bogotá.

Desde el punto de vista global de la institución, la apertura que se produce en esos años en la concepción del desarrollo en general y del desarrollo agrícola y rural en particular, tiene un considerable impacto. Se amplía el espectro de problemas incorporados al ámbito de su competencia, y ello resulta en una diversificación temática importante de sus programas y de sus servicios; se trabaja en campos que son nuevos para el IICA, como los del crédito, la reforma agraria y la organización campesina; se hace más variada la composición técnica de su equipo profesional; se fortalecen importantes vínculos con otros organismos a nivel latinoamericano y a nivel mundial, y comienza un acelerado proceso de expansión y de descentralización de su cobertura geográfica.

El contexto inicial de los años setenta.

El comienzo de la década pasada coincide con la consolidación de la apertura señalada. Contribuyen a ello principalmente singulares circunstancias políticas en varios países de la región. Estas se enmarcan en un ambiente de crecientes dificultades en el comercio internacional de los principales productos regionales de exportación y en el fortalecimiento de agrupaciones políticas de carácter multinacional, preocupadas por externar la visión política de las naciones del Tercer Mundo, aportando desde esa perspectiva nuevos elementos al análisis global del subdesarrollo. Dicho marco registra también el impacto de conflictos bélicos extracontinentales en la política internacional de los Estados Unidos y de otras naciones industrializadas hacia América Latina y el Caribe. Uno de los reflejos de esto último es la disminución de la cooperación bilateral para el desarrollo y los ajustes en su naturaleza derivados del afianzamiento de grandes burocracias establecidas para conducirla y administrarla.

Los elementos citados contribuyen, entre otros, a precisar la evolución del pensamiento en nuestra región. Este llega a decantarse en la definición y manejo de grandes categorías descriptivas y explicativas de la realidad, que van configurando aproximaciones teóricas y propuestas concretas de solución a los problemas centrales del subdesarrollo.

En este contexto el Instituto inaugura una nueva administración. Esta se inicia con la definición de un Plan General que recoge las grandes líneas de este pensamiento, que comienzan a reflejarse en varias instancias significativas para el IICA. Se formula así, el Marco Conceptual conjunto de la FAO y el IICA en materia de reforma agraria, que es discutido y acogido también por la VI Conferencia Interamericana de Agricultura reunida en Lima en 1971. En conjunto, el Plan General y otros documentos objetivan un cambio cualitativo en el pensamiento institucional.

A título de ejemplo y solamente con el propósito de ilustrar dicho cambio, puede señalarse que en ese período se rompe definitivamente con el pensamiento que aísla en factores tecnológicos o en la persistencia del latifundio improductivo (o latifundio por explotación) la explicación de la baja productividad del sector y la reducida expansión de la frontera interna. Se abandona igualmente la identificación casi mecánica del minifundio con la ineficiencia y el atraso. Se cuestiona la capacidad explicativa de las visiones dualistas del agro americano. Se entiende, más bien, el conjunto de fenómenos agrarios como parte de un único proceso. En éste, cada elemento —el latifundio y el minifundio, la producción para la exportación y aquella dirigida al consumo interno, el sector “moderno” y el “tradicional”— juega un papel en el todo. En tal carácter, cada elemento es inseparable de los demás y se interrelaciona con otros para configurar una realidad con características propias, que no puede ser explicada meramente como un “desarrollo de grado menor”.

En estos términos, el advenimiento paulatino de esta nueva etapa va configurando una transformación importante frente al período anterior. No resultaba ya suficiente ajustarse a nuevas concepciones únicamente por la vía de ampliar el campo de trabajo para cubrir aspectos o dimensiones adicionales del tema del desarrollo. Ello se hizo, y corresponde a esta etapa una nueva ampliación del ámbito de competencia del IICA. Pero además, los esfuerzos por penetrar las causas y condicionantes del subdesarrollo fueron generando intentos de explicación mucho más globalizantes, que imponían requisitos de coherencia y profundidad a la investigación y a la asistencia técnica poco internalizados hasta entonces. La globalidad de dichas aproxi-

maciones tuvo, como consecuencia inmediata, el manejo de categorías que hasta la época se habían mantenido al margen del bagaje teórico institucionalmente sancionado en la doctrina de los organismos de cooperación para el desarrollo.

Alcanzar estos enfoques y utilizarlos sistemáticamente impactó el panorama político general, incluyendo a los organismos regionales e internacionales que operaban en América Latina y el Caribe. Aproximadamente en esa época pueden ubicarse también algunas manifestaciones claras de una creciente polarización política en el ámbito de nuestra región.

En esencia, aceptar estos enfoques planteaba imperativos profundos de cambio estructural, no siempre conmensurable con la realidad política de los países. Tanto por su esencia como por la forma en que fueron planteados, con ellos se rechazaban visiones de carácter más gradualista, que soslayaban las implicaciones estructurales de la aplicación de dichas categorías o proponían un acercamiento gradual, más "postergado", a las transformaciones estructurales.

Visto desde la perspectiva de los años 80, el fenómeno de la viabilidad política de las propuestas adquiere un carácter central. La consideración del fenómeno político, y la viabilidad que confería a los enfoques globales y a su aplicación fue sin embargo superficial. Los enfoques se limitaron a reconocer los nexos existentes entre la estructura de poder vigente y la estructura económica sobre las que descansa material e intelectualmente el subdesarrollo, aunque sin incorporar variables políticas a las propuestas de cambio. Analizado retrospectivamente, en ello reside buena parte de la polarización surgida en torno de las propuestas y su eventual abandono en la mayoría de los países.

Mediados de la década: un cambio de contexto

Aunque el momento varía entre los diferentes países, hacia mediados de la década va consolidándose en la región una reacción frente a los modelos manejados en los primeros años. Ello resulta de sus propias deficiencias y de limitaciones en su viabilidad, a la vez que de la culminación de varios procesos de carácter nacional e internacional que cambian el espectro político global de América Latina y el Caribe.

Las graves dificultades políticas por las que entonces atraviesan los conocidos ensayos dirigidos a superar el subdesarrollo por la vía de cambios estructurales profundos, en períodos de tiempo relativa-

mente cortos, conducen a que casi todos estos intentos se interrumpían, o alteren su carácter. Se producen en esos años significativos cambios de gobierno dentro de la región.

Simultáneamente —concluida la Guerra de Vietnam— cobra nuevo énfasis en la política exterior de los Estados Unidos la cooperación para el desarrollo, particularmente dirigida a aquellas naciones localizadas en su ámbito inmediato de influencia geográfica y cultural. Otras naciones industrializadas siguen esta línea: se acrecientan, a la vez que se toman más selectivos, la cooperación bilateral de los países europeos y el apoyo que tradicionalmente prestan a otras naciones a través de organismos de carácter multilateral.

El advenimiento de la “crisis” del petróleo, que modifica al menos superficialmente algunas de las reglas de juego para la conducción tradicional de la política exterior de las naciones industrializadas y que marca un hito en el desarrollo de organizaciones multinacionales de países del Tercer Mundo, altera algunos de los guarismos básicos en la ecuación del desarrollo y del crecimiento de todas las economías.

Estos cambios de carácter político y económico a nivel de los países de la región y del mundo, producen nuevos ajustes en el contexto global dentro del cual opera el IICA.

El primero de ellos, derivado claramente de los problemas de viabilidad política surgidos durante la fase anterior, se fundamenta en la escasa capacidad que muchos países atribuyen al Estado como agente conductor del proceso de desarrollo, a través de su intervención directa en los procesos económicos. Se cuestiona el enfoque de la CEPAL aduciendo su agotamiento, asociando sus errores predictivos a la modificación del contexto internacional y a causas internas de los países y presumiendo una capacidad mayor en la libre iniciativa del sector privado para resolver problemas centrales de crecimiento y de desarrollo. Por ello, y sin rechazar aún en muchos casos las categorías manejadas hasta entonces, un conjunto significativo de países de la región busca redirigir la atención y los esfuerzos del sector público hacia la solución de algunos problemas específicos, desenfatiando el papel global de éste como conductor del proceso de eliminación del subdesarrollo. Algunos de estos problemas fueron el de la pobreza extrema, el de los alimentos, el desarrollo de áreas especialmente deprimidas, etc. Surgen simultáneamente algunos enfoques, como el de necesidades básicas, el desarrollo integrado a nivel de áreas específicas, etc., que pretendan acercarse a la erradicación de dichos problemas.

En el mismo período surge un segundo ajuste, en este caso en el ámbito de la relación de los países con los organismos regionales e internacionales de cooperación. Se hace hincapié ahora en la necesaria pluralidad de los enfoques requeridos para resolver problemas concretos y para enfrentar la tarea global del desarrollo, asociándolos a las múltiples formas —que coexisten en nuestra región— de percibir dichos problemas y de encarar su solución.

Uno y otro ajuste presentan, de hecho, gran consistencia con la realidad política de muchos países y de la región en conjunto. Los problemas específicos identificados son genuinos: la pobreza existe y sus manifestaciones, particularmente en materia nutricional, son cada día más visibles. El no solucionarla a nivel rural se asocia con las grandes corrientes migratorias dirigidas a los centros urbanos, donde su marcado potencial desestabilizador de los sistemas políticos adquiere visos de gravedad insoslayable.

La integralidad de los enfoques es también enormemente atractiva y coincide con una nueva visión de la actividad agropecuaria, que cobra fuerza gradualmente desde antes de los comienzos de la década de 1970, la ubica en un contexto mucho más amplio (el de los complejos agroindustriales o agrocomerciales) y rompe la visión tradicional del "ámbito" del sector agropecuario. Al plantear este tipo de enfoques los países proponen, de hecho, una articulación diferente de categorías para la definición de problemas específicos: no rechazan las categorías como tales, sino que dejan de centrar en ellas la búsqueda de soluciones globales, asumiendo aproximaciones calificadas como más "pragmáticas" a la cuestión del desarrollo.

En este período el IICA ha concluido ya el proceso de establecer oficinas técnicas en todos sus Estados Miembros. Su presencia permanente en todos los países, junto con el bagaje de experiencias acumuladas en las fases anteriores de su historia, confieren al Instituto una especial sensibilidad a las formas específicas en que este cambio de contexto se manifiesta en cada uno de ellos. La posibilidad de organizar programas de trabajo en diálogo con las autoridades nacionales combina las demandas específicas de servicios técnicos con los elementos centrales de continuidad doctrinaria contenidos en el Plan General, cuya vigencia es mantenida por la Junta Directiva.

El Plan Indicativo de Mediano Plazo pretende avanzar en la operacionalización de la doctrina mediante la clarificación de los contenidos de los programas. En ellos se percibe un claro intento de continuar ampliando y diversificando los campos de trabajo, incorporando a las líneas de acción ya existentes nuevas áreas específicas de

competencia en respuesta a los intereses que las autoridades nacionales manifiestan a nivel de las oficinas en los países. La integración de enfoques y acciones, en línea con dichos intereses, queda consignada en el Plan Indicativo como una modalidad central de programar y de organizar la acción.

Nuevos ajustes a comienzos de los años ochenta

En alguna medida estamos inaugurando la década de 1980 en las postrimerías del entusiasmo por estos enfoques, cuya validez y utilidad presentan ya serias dudas y dificultades de aplicación. El problema de los alimentos, de gravitación mundial, se ha definido en forma clara como cualitativamente diferente en América Latina, donde aparece mucho menos asociado a la producción que en otras regiones en desarrollo. La concentración de esfuerzos e inversiones en áreas especiales encuentra cada vez más problemas, derivados de la dificultad de replicarlos en escala significativa por problemas de costo, de administración y de impacto real. La transnacionalización de las economías, de gran impacto en el sector rural, reduce el espacio de maniobra de los gobiernos, y el sector privado no ha mostrado aún de manera satisfactoria vocación y capacidad reales para solucionar problemas básicos de desarrollo.

Como estos problemas, "pragmáticamente" enfrentados, no escapan de los automatismos implícitos en las categorías correspondientes a los enfoques del período anterior, encontramos hoy que están corriendo la misma suerte que aquéllos: no pueden resolverse la pobreza, la subnutrición —y el subdesarrollo en general— sin resolver previamente los condicionantes estructurales básicos de los mismos. En el fondo, los enfoques recientes tal vez no hicieron más que reorientar la atención de los países, llevándola de las causas del subdesarrollo a sus manifestaciones más evidentes.

El abandono gradual de que son objeto hoy estos enfoques, según lo expuesto, también obedece a razones esencialmente políticas: políticamente fue aceptable concentrar esfuerzos y recursos en la solución "directa" de problemas como los de la pobreza, la desnutrición, en particular las áreas deprimidas. En el momento en que solucionar dichos problemas requiere atacar sus causas, las acciones en particular, y en general los enfoques que las sustentan, pierden también viabilidad política.

Al igual que en los cambios anteriores de perspectiva y de contexto, el IICA ha acompañado los ajustes experimentados en la orientación de sus Estados Miembros. Como lo hizo en otras ocasiones, el

Instituto mantuvo los servicios que venía ofreciendo y agregó a ellos nuevos campos de trabajo, otras perspectivas y renovadas modalidades para la entrega de servicios. Hoy el Instituto mantiene una capacidad razonable de apoyo a los países de América Latina y el Caribe que corresponde a las diversas situaciones a las que se ha hecho referencia. El ajuste de énfasis en áreas y políticas específicas que se ha producido en períodos distintos, y el cambio en la asignación de recursos que lo sustentó en cada uno de ellos, se ha fundamentado en nuestras percepciones relativas a la modificación del contexto. En ningún caso, sin embargo, se ha buscado la eliminación de la competencia técnica básica que lo caracterizó en períodos distintos de su evolución.

Es lícito preguntarse al comienzo de esta década del 80 cuáles son las orientaciones que debe asumir el Instituto como agenda para el futuro. Hemos agotado ya la confianza en la capacidad de los últimos dos enfoques para solucionar problemas de fondo y superar el subdesarrollo, fundamentalmente por razones de viabilidad política. ¿Hacia dónde debemos apuntar en lo que resta de este siglo?

A título estrictamente personal, quiero sugerir que el IICA no debe dejar de hacer ninguna de las cosas que hoy hace. Su incorporación a nuestra capacidad global obedeció a razones de peso que hoy no han desaparecido. Todo lo que hace el IICA es importante y por ello lo fuimos incorporando a nuestra capacidad institucional. Es probable, incluso, que debamos continuar agregando aún otros campos nuevos cada vez que ello coincida con los deseos y mandatos de los países.

Obviamente, en cada período hemos enfatizado algunas acciones. Creo que esto ocurrirá también en el próximo, y que ello deberá responder a los intereses y a las directrices que los países hagan explícitos en los cuerpos directivos del IICA.

Pero creo también que la última década nos entrega un mensaje claro, que jerarquiza la importancia de variables relativas a la viabilidad política de enfoques, propuestas e interpretaciones. Hasta ahora hemos enfatizado la adopción de los grandes lineamientos que los países nos han dado, postergando la medida de su viabilidad. El IICA ha alcanzado un punto en su desarrollo en que ello debe variar en dos sentidos importantes. Primero, debe adelantarse la medida de la viabilidad. Es preciso incorporar las variables políticas en todas las fases del planeamiento y ejecución de las acciones del IICA, y no solamente en la evaluación de sus resultados. Segundo, debe compartirse esta dimensión del análisis con los Estados Miembros, a los que debe-

mos convencer de que —en nuestro carácter de interlocutor respetuoso de sus decisiones— no podemos soslayar esta medida crítica de viabilidad y éxito de nuestras propuestas.

Incorporar “lo político” es complicado, y en cierta medida nuevo para el IICA. Hacerlo bien implica realizarlo objetivamente, reconociéndolo como realidad y haciéndolo parte del diálogo con los países. Implica la identificación de sectores de la población rural considerados claves dentro del esfuerzo de desarrollo, a los que deben dirigirse inversiones y apoyo y cuyos intereses deben ser jerarquizados y protegidos. Implica también explorar las conexiones intersectoriales e internacionales de la actividad puramente agrícola y actuar sobre ellas —aun expandiendo el campo de acción del Instituto— para garantizar que la actividad del sector y de los habitantes rurales desempeñen el papel que se les asigne en el desarrollo global de cada país.

El ingreso del IICA en estos campos con la perspectiva que se señala, exige como renovado imperativo la consolidación de una instancia doctrinaria en la institución. Dialogar con los países requiere la existencia de una posición clara, que exprese las líneas centrales de una perspectiva global a la que se adscribe el Instituto. Ello no quiere decir que éste deba asumir una postura rígida y prescindente de las opiniones y directrices emanadas de sus Estados Miembros. Más bien, significa que deben redoblarse los esfuerzos por continuar la construcción de la perspectiva global, auténticamente latinoamericana, atentos a las preferencias que los países expresen en momentos determinados, pero manteniendo la mira en objetivos trascendentes, que den fundamento al desarrollo de los países —y del propio Instituto— en el largo plazo.

El nuevo ajuste de contexto que estamos presenciando al principio de los años 80, comienza a mostrar, para algunos, señales claras de repolarización política en nuestro hemisferio. Que resulte cierto este presagio, o que nuestros países examinen críticamente las consecuencias pasadas de la polarización y abran el abanico de opciones en el plano nacional e internacional en esa perspectiva verdaderamente regional y de largo plazo, tendrá efectos inmensos sobre la utilidad de nuestro trabajo y la viabilidad real de nuestro aporte.

Sería presuntuoso pensar que el IICA, por sí solo, puede cambiar el signo político de este nuevo contexto. Lo cierto es, sin embargo, que no se vislumbra aún cuáles son las soluciones que se pondrán dentro de él a los ya conocidos problemas del desarrollo y el subdesarrollo. En una situación de estas características, sin embargo, la construcción de una perspectiva global como la sugerida, basada en

un balance realista de los problemas de fondo y las implicaciones que en materia de viabilidad política se asocian a soluciones diversas, puede tener un impacto significativo en el cambio de la propia viabilidad política. Pienso que es precisamente en este punto que podría caber al IICA un papel importante en los próximos años, adicional al que ya juega en un universo interesante de campos técnicos y específicos.

Las reflexiones e inquietudes expresadas en las páginas precedentes constituyen la médula de este libro. Al presentarlas se ha buscado referirlas al IICA y su evolución desde principios de la década de 1970.

El Capítulo 1 presenta las categorías centrales que guiaron nuestro análisis y los servicios que prestamos en la primera fase, a comienzos de los años 70; describe los principios básicos de organización y operación derivados de ella y enfoca la proyección humanista como doctrina básica del organismo.

El Capítulo 2 se refiere a la revisión del contexto que se produce hacia mediados de la década y se detiene a examinar nuestra percepción de algunos enfoques centrales que los países adoptaron durante esos años, resumiendo su evolución y algunas de las ideas principales sobre la aplicación de los mismos.

El tercer Capítulo revisa algunos de los desarrollos y ajustes incorporados a los principios organizativos, operativos y de cooperación, producto de la evolución del pensamiento institucional y del contexto emergente a mediados de los años 70.

Se intenta en el Capítulo 4, realizar una síntesis apretada de algunas áreas de trabajo con las que el IICA responde al contexto político y de pensamiento en materia de desarrollo planteado en el Capítulo 2, se proyecta al futuro la acción en estos campos y se vincula la experiencia obtenida a las necesidades de ajuste que inauguran la década de 1980.

El Capítulo 5, finalmente, resume algunos puntos que consideramos de crítica importancia en materia de viabilidad política para los próximos años, apunta algunas reflexiones sobre la forma en que un organismo como el IICA puede incidir sobre las condiciones para dicha viabilidad, coloca en perspectiva el papel de los países desarrollados en el seno del Instituto y cierra con algunas reflexiones sobre la posible matriz de relaciones entre los enfoques latinoamericano e interamericano en materia de desarrollo rural y desarrollo agrícola durante los próximos años.

CAPITULO 1
UNA VISION DEL DESARROLLO RURAL Y
AGRICOLA A COMIENZOS DE LA DECADA DE 1970

CAPITULO 1

UNA VISION DEL DESARROLLO RURAL Y AGRICOLA A COMIENZOS DE LA DECADA DE 1970

El comienzo de la década de 1970 marca una época de gran efervescencia política en América Latina y el Caribe, de la que no se sustrae el pensamiento que en materia de desarrollo viene evolucionando en los países desde algunos años atrás. A la visión crítica sobre los logros y resultados de las acciones lanzadas bajo la égida de la Alianza para el Progreso, examinadas dentro de la óptica de las instituciones nacionales, se agrega un análisis mucho más profundo y sistemático sobre las posibilidades reales de “producir” desarrollo —como se le comienza a definir— dentro de contextos políticos con un grado elevado de rigidez.

Investigadores y analistas latinoamericanos examinan las condicionantes estructurales de la transformación de la realidad del agro de la región, ligándolas a fenómenos de dominación interna y dependencia externa y ubicándolas dentro de contextos históricos claramente definidos, en los que el subdesarrollo no es una “casualidad”, ni un desarrollo desmedrado o de segunda categoría.

Coincide también en el tiempo —y en nuestro espacio regional— el advenimiento de regímenes políticos de nuevo corte, y de circunstancias políticas más o menos complejas en los que algunas de las categorías centrales para la descripción y explicación de la realidad que venían siendo utilizadas a nivel académico, científico y profesional, son incorporadas al pensamiento político oficial, en algunos casos, en otros al menos cobran viabilidad en el discurso político.

Observar ese período a partir de los años ochenta, desde la perspectiva que entregan cambios políticos posteriores, no debe oscurecer el profundo impacto que causó el pensamiento de la región. En esencia, comenzaron a postularse visiones coherentes sobre las interconexiones entre la estructura económica, la estructura de poder y la configuración del sistema político-administrativo, y el carácter de "totalidad" que asumían los esfuerzos de desarrollo que se propusiesen la incorporación de transformaciones en cualquiera de esos ámbitos.

La racionalidad del discurso resultaba impecable. De alguna forma éste fue asumido —en mayor o menor grado— por las grandes corrientes de pensamiento político, marxista y no marxista, de nuestros países. Las propias encíclicas papales de esos años, aunque con mayor prudencia y un nivel de generalidad que guardó lógica correspondencia con su origen y sus propósitos (y la postura misma de la Iglesia en muchos países de la región), reflejaron hasta cierto punto los postulados centrales de ese pensamiento.

Tampoco se sustraen de estos avances en el pensamiento los organismos regionales y mundiales que operan en el ámbito agrícola y rural de América Latina y el Caribe. El IICA en particular, que viene contribuyendo activamente a su desarrollo y profundización, en especial desde su Centro de Reforma Agraria y Desarrollo Rural con sede en Bogotá, experimenta transformaciones importantes. Junto con sus Estados Miembros, el Instituto replantea su ámbito de competencia y el alcance de sus objetivos. Ello se concreta en tres áreas importantes: el desarrollo de marcos teóricos de carácter general, interpretativos de los fenómenos y condicionantes del subdesarrollo en el sector agrícola y rural; el comienzo de un fecundo proceso de construcción doctrinaria, que recibe como denominación genérica la de "proyección humanista", y la introducción de importantes ajustes en sus líneas centrales de organización y en los principios básicos que regularon las diversas modalidades de definición y prestación de servicios a los países.

Este primer Capítulo resume en forma apretada y esquemática algunos de los lineamientos medulares de los planteamientos del IICA a comienzos de los años setenta. Se basa fundamentalmente en presentaciones y documentos correspondientes a ese período.

Capítulos posteriores entregan algunas reflexiones sobre la evolución del contexto político global de la región, su impacto en el pensamiento político predominante en los países, su influencia en el desarrollo del IICA y los “puntos de agenda” que hoy aparecen como de suma importancia para el futuro.

1.1 PRINCIPALES CATEGORIAS PARA LA DESCRIPCION Y LA EXPLICACION DEL SUBDESARROLLO EN EL AMBITO AGROPECUARIO Y RURAL

Pensábamos ya en 1970 que el Instituto era una entidad de servicio diseñada para contribuir al desarrollo general de América Latina, a través del desarrollo del sector agrícola en la medida de la importancia que ese sector tiene en nuestros países. Entendiendo el Instituto, pues, como una entidad de servicio y al servicio del desarrollo.⁽¹⁾

También señalamos expresamente en la misma oportunidad, ante la Junta Directiva del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas que el desarrollo económico y social del Continente rechazaba el enfoque parcial e incompleto de las ideologías políticas unilaterales, porque requería una concepción doctrinaria integral. La contribución que el Instituto pudiera dar al desarrollo no sería una contribución partidarista. La ideología política debía ser en todo caso, una ideología panamericanista, en la que todos y cada uno de los países del Sistema fueran igualmente atendidos en sus necesidades inmediatas, en relación con los instrumentos de asistencia técnica que el Instituto pudiera ofrecer.

Se hizo hincapié, asimismo, en que el desarrollo no merece tener tal nombre si no está dirigido a conseguir la plena realización de las aspiraciones naturales y justas de la persona humana. El desarrollo, que es sinónimo de paz para el futuro de toda la humanidad, no puede entenderse en sus más amplias proyecciones si las acciones de aquellos destinados a orientarlo, restringen la libertad del hombre y lo convierten en instrumento de una maquinaria de control. Ni paz sin desarrollo, ni desarrollo sin libertad del hombre, ni desarrollo sin ejercicio de acciones orientadas al bien común, eran claras notas constitutivas del horizonte que se percibía a comienzos de los setenta.

Quedaba bien establecido que la colaboración que el IICA prestaría al desarrollo agrícola latinoamericano tenía como objetivo alcanzar un desarrollo integral. Para lograrlo era indispensable aumentar la contribución del sector agrícola a la oferta de productos y recursos y a la demanda de bienes y servicios de los otros sectores de la economía.

El diagnóstico partía de la base de que en el sector agrícola latinoamericano, en el cual predomina la agricultura tradicional sobre la agricultura "comercial", subsistían graves problemas que era neces-

rio enfrentar: los niveles de producción y de productividad son bajos; el uso de los recursos productivos, como la tierra y el trabajo, se encuentra a niveles también bajos. Los niveles de ingreso y de consumo son relativa y absolutamente inferiores —decíamos—. Existen instituciones legales de origen y prácticas urbanas que impiden la existencia de controles jurídicos eficaces en las realizaciones contractuales individuales e intersectoriales, y se da como consecuencia un alto grado de marginalidad en la población campesina.

Se partía, como puede advertirse, de una clara conciencia de las circunstancias objetivas que condicionaban nuestra contribución al desarrollo agrícola de la región.

Durante la década de los 60 la producción agrícola había crecido a una tasa ligeramente inferior al crecimiento de la población. Existía una brecha sensible entre la producción por hombre y por unidad de superficie. De la superficie incorporada a la economía, un alto porcentaje de la tierra se explotaba por debajo de su capacidad de uso; en el otro extremo, miles de campesinos tenían parcelas tan pequeñas que apenas absorbían una reducida proporción de su capacidad de trabajo.

Las condiciones mencionadas generaban niveles de ingresos tan bajos que limitaban el consumo y se manifestaban en bajos niveles de vida. Finalmente, —señalábamos— buena parte de la población campesina no participa políticamente, ni recibe los beneficios de los servicios del Estado, y el grado en que participa en la repartición de la riqueza de la sociedad es muy reducido.

Aquellos problemas del sector agrícola eran endógenos: la concentración de los recursos productivos, el crecimiento de la población, los cambios en la cultura de la población rural y los cambios en el uso de la tecnología.

Pero había, además, causas exógenas: la inexistencia o inaplicabilidad de legislación y de instituciones legales que observen el mundo rural con una concepción propia; las deficiencias en los programas agrícolas del Estado; la falta de desarrollo de los sectores de servicios e industrial; el colonialismo internacional e interno, en sus expresiones políticas concretas; la posición en el mercado internacional de los países de menor desarrollo relativo.

Frente a aquel panorama, la tarea de acelerar el desarrollo del sector agropecuario aparecía para América Latina como gigantesca y muy compleja, pero a la vez imprescindible e impostergable para el logro del desarrollo integral del hemisferio.

Instrumentos para acelerar el desarrollo del sector agrícola

Simultáneamente a la enumeración y análisis de las causas del subdesarrollo en el ámbito agropecuario y rural, que acabamos de recordar, señalábamos cuáles podían ser, a nuestro juicio, los instrumentos que debían utilizarse para promover y acelerar el desarrollo.

Mencionábamos, por una parte, la redistribución de los recursos productivos y las políticas de población; por la otra, el mejoramiento de los programas agrícolas del Estado, la promoción del desarrollo de los sectores de servicios e industrial y el mejoramiento de las condiciones del mercado internacional a través de la diversificación de las exportaciones, de convenios internacionales de integración regional y de sistemas de trato preferencial por los países más desarrollados.

No podía dejar de enfocarse la modificación en los sistemas de tenencia de la tierra no sólo como uno de los instrumentos dirigidos a la redistribución de los recursos productivos, sino como medio eficaz de reducir la marginalidad campesina y, por lo tanto, de enfrentar el colonialismo internacional e interno.

De todo ello, y de la filosofía del Sistema Interamericano que respeta la libre determinación de los Estados Miembros deducíamos que, por su naturaleza y magnitud, los esfuerzos directos tendientes a la aceleración del desarrollo agrícola descansaban principalmente sobre los respectivos gobiernos. En consecuencia, el aporte de la asistencia técnica internacional debía ser, en todo caso, fundamentalmente el de estimular, asesorar y coordinar ese esfuerzo.

La formulación de un marco teórico

En los últimos lustros se fue llegando a un consenso en el sentido de que la noción que durante mucho tiempo definió al crecimiento económico como sinónimo del desarrollo, es incompleta. Al mismo tiempo fue ganando terreno la idea de incorporar como contenido obligado del proceso de desarrollo, la necesidad de alcanzar niveles aceptables en la distribución del ingreso. También fue creciendo el consenso en torno a la necesidad de lograr la participación de los diferentes estratos de población en los procesos que los afectan.

El reconocimiento de la participación como un derecho del hombre y la necesidad de evitar la concentración de riqueza, ingreso y poder, llevaron a contemplar la participación de todos los grupos sociales de la población en las diferentes facetas de dichos procesos como un componente esencial de los procesos de desarrollo.

En el sentido indicado, debemos recordar que las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han expresado reiteradamente que desarrollo no implica solamente el crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción; han insistido en que se trata de un concepto amplio, que incluye la reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos entre la población y una amplia participación de todos los grupos sociales en las instituciones sociales y políticas.

Creemos que el IICA ha contribuido a lo largo de esta última década a la elaboración de aquel concepto amplio del desarrollo. Se decía en 1972: La formulación de un marco teórico sobre la Reforma Agraria Latinoamericana fue un primer esfuerzo concreto para forjar una conjunción de ideas entre la FAO y el IICA; analizando los pronunciamientos gubernamentales sobre la materia, los dos organismos lograron un resumen de planteamientos doctrinales destinados a orientar sus acciones individuales y conjuntas al servicio de los países de la región.⁽²⁴⁾

Y se esbozaba cuáles habrían de ser los puntos básicos de entendimiento doctrinal: Tendríamos que reconocer que el atraso del sector agrario latinoamericano obedece al hecho de insertarse éste en un modelo de desarrollo económico que supone una concepción ideológica; en un modelo en el cual el poder se constituye en el punto antecedente de la búsqueda del desarrollo económico, razón por la cual desarrollo económico y poder político han venido a ser materia de frecuente conciliación. Deberíamos reconocer que esa conciliación se ha basado en gran medida en el hecho real de que el mundo está dividido entre países pobres y países ricos, lo cual ha significado la aparición de una división internacional del trabajo que ha colocado a los países pobres en condición de productores de materia prima no elaborada o semielaborada y en ofertantes de mano de obra barata.

Tendríamos que reconocer que el atraso relativo del sector agrario en nuestros países se ha debido a que el sector agrario se ha convertido en el polo rural de un proceso económico de capitalismo frustrado, que ha empujado al empresario al otro polo de la economía, el polo urbano aparentemente moderno, razón por la cual la actividad agraria latinoamericana ha quedado con un reducido número de empresarios (en el sentido estricto del término), de empresarios capaces de combinar innovadora y agresivamente los factores de la producción. Y ha dejado más bien a ésta y a la productividad del sector en manos de terratenientes y minifundistas que, condicionados por la estructura del mercado externo y por la composición macroeconómica de las exportaciones, han devenido en ineptos guardianes del pro-

ceso generador del crecimiento de la producción agraria y que poco han aportado a la dinámica de la producción y a la dinámica de la distribución del producto agrícola. Dejaron así convertidos nuestros campos en fértiles caldos de cultivo de la inseguridad, del desarraigo, del desaprovechamiento de los recursos naturales y del afianzamiento de valores míticos referidos a la no intervención humana en el mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la producción.

En aquel esbozo de puntos básicos para un entendimiento doctrinal con la FAO, se añadía: Tendríamos que ponernos de acuerdo, como felizmente ya lo hemos hecho en algunas áreas, en que la falta de empresarios en la actividad agraria y el control monopólico de los recursos de la producción por parte de estos productores que no han asumido como debieran los riesgos de la empresa, han conducido a la formación de una sociedad rígida y polarizadamente estructurada. Dicha polarización ha conducido a la existencia de una dominación cultural que se ha hecho expresa en el monopolio cualitativo de la educación y en la generación de una enseñanza instrumentada y mediatizada que ha conllevado implícito, además, el binomio sumisión-dominación. Ambos factores en conjunto han traído como consecuencia la existencia en la América al Sur del Río Grande de un sector marginado de toda participación política y económica, que es indispensable recuperar para desarrollar el real potencial de los recursos de nuestros países.

Desafortunadamente ese diagnóstico no es positivo —decíamos—. Todos los indicadores objetivos de que se dispone conducen a afirmar que el subdesarrollo rural no ha podido ser sustancialmente aliviado en la década de los años 60. La situación tiende, por el contrario, a tornarse cada vez más crítica. Así lo reflejan la acentuada deficiencia de la producción y de la productividad, la aguda escasez de empleo y la concentración sostenida del ingreso. Así lo indica también el hecho de que casi no se encuentra nada positivo en la configuración económica actual que nos lleve a la creencia de que pasaremos pronto de la condición de abastecedores de materias primas a la de productores, consumidores y exportadores de artículos manufacturados.

El Desarrollo como proceso

Desde la raíz de toda esa problemática, agravada por el crecimiento de población, subsiste el hecho de que la reorganización de la estructura de la sociedad rural, proclamada por todos nuestros gobiernos como indispensable para la conquista del desarrollo, parece que sólo la están alcanzando muy pocos de ellos. La reforma agraria no ha podido llegar hasta ahora, en la mayoría de los casos, más allá

de su enunciado jurídico. Así lo han señalado —se decía en aquel documento de 1972— una reunión de expertos convocada en el Perú por la FAO; un análisis regional efectuado por la Agencia para el Desarrollo Internacional; los informes periódicos del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso; el Informe de la Comisión Mundial que presidió el doctor Carlos Lleras Restrepo, y las conclusiones de la Cuarta Reunión Interamericana de Ejecutivos de la Reforma Agraria que en mayo de 1972 promovió el IICA en Panamá.

Pervive, pues, en el agro un cuadro de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, que tiene sus bases en el predominio hegemónico y monopolista, y a menudo autocrático, de una minoría desafecta al cambio, sobre una mayoría marginada de las oportunidades de desarrollo.

Existe, sin embargo, una creciente conciencia de que semejante situación no puede ser corregida mediante estrategias de desarrollo que se concentren exclusivamente en la manipulación económica y en la innovación tecnológica; peor aún, éstas, en ciertas circunstancias, pueden llegar hasta el punto de agravar el subdesarrollo. El crecimiento físico y el avance material deben ser configurados no como las metas superiores del desarrollo, sino como instrumentos capaces de hacer posible el logro de lo que es más caro e indispensable a la persona humana: la justicia y la dignidad.

En el sentido expuesto debe insistirse en que el desarrollo debe ser considerado como un proceso, como una secuencia de transformaciones, y no como un objetivo o una serie de objetivos fijos a lograr. Los contenidos esenciales de las transformaciones que implican un proceso de desarrollo, se vinculan con la búsqueda de niveles crecientes en los ingresos por habitante, en la distribución igualitaria de los mismos y en la participación de todos los grupos sociales en las decisiones que los afectan.

Se supone que un país puede estar desarrollándose en un sentido pero no en otro. Su población puede estar logrando niveles crecientes de ingreso por habitante, pero no estar mejorando la distribución de sus ingresos entre los diversos estratos sociales. Se configura, de ese modo, un proceso de desarrollo distorsionado. De manera semejante, cuando un país logra una distribución más favorable de sus ingresos y mayor participación en sus decisiones de parte de la población, pero no ve crecer el nivel de ingreso de sus habitantes, se encontrará involucrado en un proceso de desarrollo solamente parcial.

La visión del IICA pone énfasis en el hombre como destinatario directo de las acciones y se basa en su concepción humanista del de-

sarrollo,*) en la cual el crecimiento económico, la salud económica y financiera de un país y su nivel tecnológico no tienen valor por sí mismos. Lo adquieren solamente en relación directa con la proporción de la población que se beneficia y participa de aquella evolución.

La búsqueda de categorías genuinas

En una exposición sobre la **Situación de la agricultura en América Latina**, señalamos en 1972 ciertos aspectos que deseamos ahora recordar.⁽²⁷⁾ Se ha dicho que la historia de la agricultura en América Latina es la historia del subdesarrollo de nuestro Continente. Quien tal afirmación hizo, no sólo amasó una frase de relativo buen éxito, sino que objetiva o subjetivamente abrió una amplia puerta al análisis del atraso estructural latinoamericano.

Muchas han sido las pretensiones de explicar el por qué de la situación de ineficiencia del capitalismo arraigado en el Continente Americano, las cuales se han limitado a simples codificaciones de hechos o a intentos alambicados de engendrar una teoría.

Hay autores que han afirmado que la causa del subdesarrollo puede ser localizada en la existencia de una sociedad dual, en la que conviven un mundo tradicional, arcaico y atrasado, de origen y base fundamentalmente rurales, y una sociedad moderna, pujante y agresiva, de base fundamentalmente urbana.

Otros, debatiéndose en intrincadas teorías de causalidad cíclica, han pretendido analizar la realidad latinoamericana utilizando maquinalmente trozos de esa realidad, muchas veces ciertos, pero al fin fragmentarios, con lo que no han hecho otra cosa que conducir a una visión distorsionada y particularizante de nuestra historia.

No ha sido sino a partir de la década de los cincuenta que, bajo la influencia específica de una corriente sociológica y económica de profundas raíces latinoamericanas y provista de un instrumental de análisis de vena imaginativa y heterodoxa, se ha empezado a redefinir la situación de nuestros países.

Con elaboración cuidadosa y rigor científico se ha ido acrecentando, por obra de latinoamericanos, el bagaje cultural del Continente

(*) Plan General del IICA. San José, Costa Rica, 1970. Serie Documentos Oficiales Nº 1. Y: ARAUJO, J.E.G.: Una opción Humanista en el Desarrollo Rural de América. IICA. Serie Desarrollo Institucional Nº 1. Costa Rica, 1974.

te para lograr una visión globalizante de nuestra historia económica y social. Se han adoptado teorías genuinas de análisis, con las cuales se ha procurado escarbar más allá de la apariencia superficial, penetrar en lo hondo de nuestras instituciones y conocer su génesis y desenvolvimiento. Se ha buscado, en resumen, explicar las conexiones causales innegables entre nuestros remotos orígenes coloniales y los problemas cotidianos de la sociedad actual.

A través de los estudios efectuados se ha valorado la importancia crucial del sector agrario para el desarrollo latinoamericano y se ha hecho conciencia acerca del significado de la supervivencia de formas imperfectas de tenencia de la tierra, las cuales han constituido un grillete de fuerza increíble para la detención del progreso del hombre americano.

Por esos caminos se ha hecho posible que hombres de todas las ideologías y gobernantes de todos los matices políticos, vuelvan la vista hacia el campo y descubran en éste, cual si fuese una pesadilla, los orígenes evidentes de nuestra estructura social, polarizada y rígida; las bases sobre las que se sustentan nuestras pautas culturales e ideológicas; el germen de un sistema de valores relacionados fundamentalmente con la seguridad y prestigio que la propiedad de la tierra otorga; la causa de nuestro desapego a las innovaciones, y el pilar fundamental sobre el cual se sostiene en nuestros pueblos ese misoneísmo que señala a los de América Latina como un conjunto de países atrasados.

Frente a la situación reseñada, se advertía a comienzos de los años setenta, que en la década anterior se había despertado en los gobiernos de la región una preocupación por el sector agrario y un convencimiento de que el desarrollo rural condicionaba, en importante medida, el desarrollo general del Continente. Así, a partir de los años sesenta, la Carta de Punta del Este, sucesivas declaraciones del Consejo Interamericano Económico y Social, la Declaración de los Presidentes de América y la Sexta Conferencia de Ministros de Agricultura, fueron hitos que pusieron de manifiesto aquella preocupación.

En aquel contexto, era esencial definir qué tipo de desarrollo nos conduciría en forma más directa al mejoramiento del sector rural. Es preciso recordar que no existía una teoría general que permitiera determinar con precisión, cuál es el sistema de instrumentos a aplicar para superar el subdesarrollo en nuestro ámbito específico. Por ello, justamente, sobre todo en la última década, se advierte una permanente preocupación por la búsqueda de nuevas categorías o la

profundización en el desarrollo de las que ya se utilizan, que perfeccionen el análisis de la realidad.

Superación de la idea del dualismo estructural(*)

A menudo se ha sostenido que en los países de América Latina existen, esencialmente, dos sociedades diferentes y en cierta medida independientes. Una sería, en aquella concepción, la sociedad considerada tradicional, o arcaica, dedicada fundamentalmente a las actividades agrícolas y estancada —si no regresiva— respecto a los procesos sociales. El otro campo, en esa visión del dualismo estructural, sería la sociedad moderna que para sus analistas es urbana, industrializada, dinámica, progresista, en desarrollo. Stavenhagen(**) ha descrito con acierto las características de cada una de esas dos sociedades y ha señalado los puntos básicos de la teoría que sustenta aquella dualidad.

La sociedad arcaica o tradicional se basaría, centralmente, en relaciones personales y de familia; la sociedad moderna se fundamentaría en relaciones sociales secundarias y determinadas por acciones interpersonales, motivadas a su vez por objetivos racionales.

En aquella concepción dual, la sociedad tradicional estaría signada por normas y valores que exaltan el *statu quo*. En la sociedad moderna prevalecería la búsqueda del cambio, la innovación y el progreso.

La tesis de la sociedad dual pretende, en último análisis, identificar aquella presunta diferencia entre dos sociedades con otro dualismo, cuyo análisis exige mayor elaboración: la oposición, en los países latinoamericanos, entre feudalismo y capitalismo.

De ese modo, se ha tratado de identificar la sociedad tradicional con el feudalismo y, por consiguiente, con un obstáculo para el desarrollo de la región. La sociedad moderna se identificaría, así, con un capitalismo progresista y eficiente.

Creemos que esa visión de la realidad latinoamericana inspira modelos de cambio que dejan generalmente intacto el sistema de legitimación y de institucionalización de la pretendida sociedad moder-

(*) El lector interesado en un análisis más completo de este tema puede encontrarlo en: ARAUJO, J.E.G., "Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América". IICA. Costa Rica, 1974. P. 39 y ss.

(**) STAVENHAGEN, R. Siete tesis equivocadas de América Latina. Periódico El Día. 25, 26 de junio de 1965.

na, en tanto que persigue modificaciones en las mismas áreas de la sociedad tradicional.

El tema merece una aclaración: partimos de la base de que en todos los países latinoamericanos existen grandes diferencias sociales y económicas. Esas diferencias se manifiestan entre las ciudades capitales y las ciudades del interior; entre barrios de las clases altas y barrios que albergan poblaciones marginadas; entre zonas urbanas y zonas rurales; entre la masa de campesinos y las élites rurales y urbanas. Los ejemplos podrían continuar; en todo caso, aquellas diferencias representan, en primer lugar, el funcionamiento de una sociedad cuyos polos son, consecuentemente, parte inseparable de la sociedad misma. En segundo término, tanto el polo moderno como el polo arcaico se han originado en el transcurso de un solo proceso histórico. Al respecto debe recordarse, en tercer lugar, que los imperios que generaron el descubrimiento y la conquista de nuestro Continente no estaban formados en ningún caso por países en los cuales el feudalismo se mantuviera intacto.

La conquista de América Latina fue un acontecimiento natural para aquellos países que habían roto sus lazos con la economía rural de la Edad Media, y tuvo como principal finalidad la comercialización y la exportación de los metales preciosos. La actividad agrícola no constituyó una actividad económica, sino cuando comenzó a concretarse la exportación de materias primas. La explotación de la mano de obra durante la época colonial no tuvo un carácter feudal. La esclavitud de los negros fue una "empresa" en el sentido amplio del término. Los trabajadores nativos de las encomiendas, aún cuando no podían ser considerados obreros según el contexto moderno del término, recibían alguna forma de salario mediante retribuciones en especie.

El feudalismo clásico se caracterizó por una economía cerrada y autosuficiente, en tanto que la explotación colonial latinoamericana se orientó hacia la satisfacción de las necesidades de la industria minera, de la exportación y de la agricultura, que abastecían los centros mineros o los mercados europeos.

Desarrollo y subdesarrollo: un proceso único

Por las razones expuestas, nuestra economía colonial no puede ser considerada como una economía feudal. Su fuerza impulsora estuvo en el sistema mercantilista capitalista, cuyo único factor constante fue la búsqueda de mano de obra barata; ello permitió a la economía latinoamericana encontrarse con la economía europea. Y ese

encuentro fue de tal carácter que, en términos históricos, desarrollo y subdesarrollo se conjugaron en un proceso único; por tal causa, el desarrollo se hizo asequible mediante la represión, objetivamente perseguida, de unas áreas subdesarrolladas en beneficio de otras desarrolladas.

Debemos recordar, asimismo, que durante la conquista de la Península Ibérica el feudalismo se encontraba en transición hacia el capitalismo. Había naciones en desarrollo desigual, en las que se combinaban instituciones feudales con una burguesía relativamente fuerte y se comerciaba con mercados extranjeros. El capitalismo europeo trasladado en sus bases a América Latina no era, por cierto, un capitalismo industrial y de tendencia moderna, sino un capitalismo incipiente, primitivo y esencialmente comercial, que traía consigo algunos restos de feudalismo.

De lo que hemos dicho se desprende que en nuestros países no existe una sociedad moderna nítidamente diferenciada de la sociedad tradicional. La falta de claridad conceptual en este tema incide en el estado de la agricultura actual, que se sigue orientando hacia la exportación, no obstante que América Latina no cuenta con instrumentos suficientemente eficaces que le permitan negociar formas de estabilización de la demanda de los productos de exportación.

Me parecía conveniente entonces añadir otro aspecto de nuestra realidad, relacionado con lo ya dicho: no se ponen en funcionamiento medidas sustantivas para modificar los sistemas de tenencia de la tierra, o bien los cambios sugeridos no alcanzan a las extensiones de tierra dedicadas a los cultivos de exportación porque de éstos depende, en considerable medida, el equilibrio de la balanza de pagos de muchos de los países de la región.

De ese modo, las mejores tierras arables se dedican a la agricultura de exportación. Quedan para la agricultura de autoconsumo interno tierras generalmente ineficientes desde el punto de vista productivo. Se concreta así una relación directamente proporcional entre el polo del desarrollo y el polo del subdesarrollo agropecuario; situación que, como se ha visto, guarda estrecha vinculación con el sistema de tenencia de la tierra.

Muchas de las medidas adoptadas en América Latina a partir de 1961, estuvieron inspiradas en intenciones de cambio. Han despejado, por tanto, la idea del dualismo estructural. Sin embargo, según se señaló, las medidas que se han tomado todavía han resultado insuficientes. Pareciera por tanto que es necesario escudriñar aún más, has-

ta conocer en qué forma influye la persistencia de la agricultura de exportación, concentrada en núcleos privilegiados, sobre el desarrollo político, económico y social de los países de América Latina.

La propiedad latifundista y el control monopolista de los recursos

La economía latinoamericana se insertó desde sus orígenes en un sistema de dependencia externa; los puntos claves de ese modelo **agrario exportador** se centraron alrededor de la oferta potencial de mano de obra barata y de productos no manufacturados. Las actividades primarias mineras y agrícolas se convirtieron en el eje fundamental del modelo.

Debe recordarse en este sentido que el sector agrario de América Latina y el Caribe, tanto en la colonia como en la época independiente, cuenta con una parte considerablemente mayoritaria de los totales de la población activa, de la producción, del producto y del ingreso.

La propiedad latifundista y el control monopolista de los recursos constituyen la forma principal de organización. El poder que adquieren los grupos terratenientes, enlazado con los altos sectores de las ciudades y con los sectores predominantes en los mercados y en las finanzas internacionales, motiva que ellos se erijan en el núcleo decisivo de la economía, de la sociedad y de la cultura.

Se produce, de ese modo, una situación que describíamos a comienzos de la década del setenta,⁽²⁷⁾ con estos rasgos:

- A la gran concentración de la tierra en pocas manos, se antepone, correlativamente, la carencia para las masas rurales.
- El minifundio se combina con el latifundio y coexisten en una relación simbiótica que configura una variedad sumamente grande de formas de uso de la tierra.
- Algunas de las formas de tenencia de la tierra hacen derivar poderes y privilegios para los latifundistas, que son ejercidos sobre los núcleos de población de cada país y abren el canal a través del cual se consolida y legitima el poder político orientado hacia la utilización del Estado, en su papel fundamentalmente protector del sistema de tenencia.
- Los más conspicuos representantes del sector latifundista latinoamericano no sólo concentran la propiedad y el uso de la tierra y de los créditos para la producción en gran escala, sino que

controlan también la oferta y demanda de mano de obra barata, satisfacen la demanda de los mercados urbanos y aprovechan, sin promoverlo directamente, el crecimiento económico, lo cual les facilita el logro y concentración de altos ingresos.

- Además del uso ineficiente de los factores de la producción, el latifundista carece de incentivos para la inversión y se manifiesta opuesto a la innovación tecnológica, porque ve en ella un posible medio de introducción en sus dominios del espíritu de cambio.
- La sobreutilización que generalmente hace el latifundista de los recursos naturales, sobre todo en las tierras destinadas a productos de exportación, no se complace con las destrezas que requiere el mercado internacional en cuanto a comercialización, ni con la inversión de su excedente en las propias tierras, con un criterio productivo.
- Por esas condiciones, y a consecuencia de las fluctuaciones y restricciones propias del mercado internacional, los latifundistas se vieron llevados a asociarse con empresas extranjeras, lo que ha debilitado a la larga el poder de control nacional sobre la economía.
- Los grandes propietarios latifundistas han sido, históricamente parte de la estructura del Estado. Con frecuencia, para recuperarse de las pérdidas causadas por la ineficiencia del sistema de producción y resultante de las espirales crónicas de inflación, han provocado desde el Estado devaluaciones monetarias.
- Paralelamente, los minifundistas y campesinos sin tierra han visto limitados sus recursos y sus oportunidades, porque el efecto de la diminuta extensión de sus tierras sobre el producto, les impide vincularse de modo significativo a los canales nacionales de distribución del producto. Esto lleva a que solamente los latifundistas utilicen estos canales, influyendo decisivamente, de esta manera, en la formación del precio de los productos internos.
- Los servicios del Estado no son utilizados generalmente por los campesinos, porque esta utilización depende fundamentalmente de la capacidad económica de los usuarios.
- La condición económica de los minifundistas y asalariados rurales queda entonces determinada por dos factores: el predominio de la estructura latifundista y la abundancia de mano de obra.

Estos elementos ocasionan la fuerza que expulsa la mano de obra del campo hacia la ciudad. Por otro lado, la ciudad con su vida aparentemente fácil y con sus posibilidades de empleo, también aparentes, atrae a los campesinos en proporciones tales que se ha caracterizado este proceso, en alguna oportunidad, no como una situación explosiva de urbanización sino como una invasión de los espacios urbanos por pobladores rurales.

- También es notable la influencia del sector terrateniente en las pautas culturales y educativas. La propiedad territorial se vuelve el más deseable de los bienes. La tierra se constituye en fuente de prestigio y poder social, y no simplemente en factor de producción. La propiedad y su control permiten una vinculación con las bondades y atractivos de la ciudad, porque en ellos se sitúan de hecho los mecanismos a través de los cuales opera la estructura de exportación. De ahí el ausentismo crónico de los grandes latifundistas.
- Una vez identificados el acceso a la tierra con el bienestar material y el consumo aristocrático con los productos importados, se genera una tendencia casi patológica a buscar la propiedad territorial por sí misma, sin tener en cuenta que la tierra es uno de los factores productivos que debe combinarse con otros estímulos productivos, como el crédito, la asistencia técnica y un sistema racional de comercialización, para la generación equilibrada de un excedente económico.
- Finalmente, con cierto grado de generalización puede afirmarse que la estructura interna del sector agrario está estrechamente conectada a la agricultura de exportación.

Desarrollo para las mayorías

A lo largo de este Capítulo, se ha pasado revista a las principales categorías utilizadas a comienzos de los años setenta para el análisis del subdesarrollo rural latinoamericano.

A comienzos de 1974, esbozábamos un cuadro de situación que no era particularmente favorable: prácticamente desde todos los puntos de vista que elijamos para considerar la coyuntura del sector rural en América Latina, sus raíces profundas y sus perspectivas a corto plazo —decíamos—,⁽⁵⁹⁾ la situación objetiva es que este sector se ha deteriorado considerablemente. En algunos aspectos, la fuerza de los procesos existentes ha marcado inexorablemente la situación, añadíamos en aquella oportunidad, hace ya siete años.

Tal es el caso de la producción de alimentos, el éxodo de población hacia zonas urbanas, el desfase entre el desarrollo de tecnologías modernas y su aplicación real, las formas deficientes de tenencia de la tierra y la continuada permanencia de sectores mayoritarios de la población rural en una mediavida que transcurre en condiciones infrahumanas y de casi total marginalidad con respecto al ocurrir económico, político y cultural de nuestros países. A este último fenómeno podemos referirnos fríamente, con exaltación, o con gravedad, o podemos ignorarlo como se ha hecho durante mucho tiempo. Lo que importa es recordar que es un fenómeno que existe independientemente de nosotros y que, a menudo se mantiene como consecuencia de nuestros repetidos errores.

Y agregábamos, sintetizando al mismo tiempo nuestra concepción de un desarrollo para las mayorías: estamos convencidos de que, en nuestros esfuerzos por desarrollarnos, hemos cometido un grave error de enfoque. Quizás hemos errado al asumir que el nivel de bienestar crecería con nuestras economías. Al no hacer de este nivel de bienestar de las grandes mayorías el objetivo central de nuestro crecimiento, hemos equivocado la selección de nuestras prioridades, hemos mal manejado el desarrollo de nuestro instrumental de planificación, y hemos puesto en peligro la legitimidad de los cambios cuantitativos y cualitativos que se han introducido en la última década. Ello ha resultado no sólo en un estancamiento —incluso en un deterioro— de los indicadores de bienestar, sino que ha desembocado en un estancamiento económico relativo del sector rural.

En aquella misma oportunidad, me permití vaticinar: “Nos encontramos ante una situación de emergencia en este sector, que parece contrastar con el notable crecimiento económico general de Latinoamérica en los últimos diez años. No obstante, de no resolverse favorablemente el problema de la producción agropecuaria y especialmente la producción de alimentos, el crecimiento económico se verá muy comprometido”.

1.2 EL PAPEL Y LA FUNCION DE UN ORGANISMO REGIONAL DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO

A comienzos de la década del setenta intentamos señalar cuáles debían ser los conocimientos necesarios para promover el desarrollo de las instituciones prioritarias del sector agrícola. Esos conocimientos se referían, entre otros, a:

- a. Los procesos del desarrollo humano y económico;
- b. El papel del sector agrícola dentro del desarrollo general de cada país;
- c. Instituciones prioritarias del sector agrícola necesarias para cumplir cabalmente la función del desarrollo (sus objetivos, metas, financiamiento, estructura y funcionamiento);
- d. La ciencia y el arte de promover el desarrollo institucional actuando como entidad catalítica y respetando plenamente la soberanía de cada país; las secuencias de actividades apropiadas en cada caso, los mecanismos y las relaciones personales e institucionales requeridos y el momento oportuno para actuar.⁽³⁾

Poco tiempo después, al referirnos a la "filosofía de la acción del IICA"⁽¹⁸⁾ puntualizamos que a lo largo de treinta años de vida del Instituto, éste había ido decantando el conocimiento de los problemas del sector agrario de los países latinoamericanos. Se había ido identificando con sus problemas y se habían adscrito sus propósitos a los de los países, a efectos de hacerlos propios y poder así generar consecuentemente la asistencia técnica solicitada.

Desde su fundación, en 1942, hasta 1943, el Instituto dedicó fundamentalmente sus esfuerzos a la investigación agrícola y a la educación de posgrado. Aquella etapa fue tan significativa, que aún en la actualidad muchos identifican al IICA sólo con aquella clase de actividades. Por la importancia adquirida y por la amplitud de sus intereses, en 1949 el Consejo de la Organización de los Estados Americanos aceptó al Instituto como Organismo Especializado Interamericano de Agricultura.

En los años cincuenta, simultáneamente a la consolidación de las tareas de investigación y educación, comenzó una etapa de descentralización geográfica y de apoyo y asesoramiento a los Estados Miembros; empezó a definirse la estrategia de fortalecimiento institucional, a través del contacto directo con instituciones nacionales. Durante aquella década del 50 se puso en evidencia, asimismo, una creciente preocupación de la entidad por el pequeño agricultor. En

la década del sesenta, seis líneas de trabajo definieron la acción del IICA:

- desarrollo rural;
- fortalecimiento de instituciones;
- utilización de los trópicos;
- agricultura de las regiones áridas y andinas;
- programa cooperativo regional de enseñanza a nivel de posgrado e investigación en mejoramientos de cultivos y producción ganadera; y
- comunicación agrícola.

En los años setenta, las líneas de acción que definieron nuestra tarea fueron las siguientes:

- información y documentación para el desarrollo rural;
- educación para el desarrollo rural;
- investigación y transferencia de tecnología agropecuaria;
- producción, productividad y comercialización agropecuaria;
- desarrollo rural regional;
- cambios estructurales y organización campesina;
- formulación y administración de la política agraria.

Aquella última expansión de las áreas de actividad formó parte de la Proyección Hemisférica y Humanista, iniciada en 1970, que enfatizó la necesidad de llevar las actividades de fortalecimiento institucional a todos los países de la región. Como resultado de esa nueva visión, se establecieron Oficinas del IICA en casi todos los países de América Latina y el Caribe, con personal destacado en forma permanente.

No obstante la diversidad en los programas del IICA, sus actividades se vincularon casi sin excepción a los aspectos técnicos, económicos, políticos y sociales de la relación entre el poblador rural y la agricultura. El desarrollo humano a partir del fenómeno agrario, la preocupación por el bienestar de la población rural a partir de su vinculación con la agricultura, a través de la producción, la comercialización, la distribución de sus ingresos, el consumo y la participación en lo que atañe a estas esferas de acción, han sido una nota definitiva de nuestra labor.

Líneas de acción en la década del setenta

“Entre los Organismos Especializados del Sistema Interamericano —dijimos en 1970,⁽¹⁾ el IICA es el que se dedica al estudio y pla-

neamiento de soluciones de un problema **causa** de la situación estructural latinoamericana. Los otros organismos, con sus valiosos aportes, se dedican en general al estudio y solución de problemas **efecto** de la realidad latinoamericana”.

Las siete grandes Líneas de Acción contenidas en el Plan General que tuvo vigencia a lo largo de la década que acaba de transcurrir, ponen de manifiesto la amplitud y, al mismo tiempo, la profundidad de la actividad desarrollada. (*)

La primera Línea se refería al conocimiento sistemático y realista de la situación de los organismos del sector agrario latinoamericano, a sus políticas de largo, mediano y corto plazo y, en suma, constituía un intento de codificación de los puntos críticos que podían presentar las instituciones nacionales encargadas del sector, instrumento que permitiera una adecuación de la prestación de cooperación técnica internacional, para orientar modificaciones o generar mejores patrones institucionales, según el caso; y ello, fundamentalmente, en lo concerniente a la articulación de los sistemas de planificación sectorial con los sistemas nacionales de planificación.

El CIDIA, Centro Interamericano de Información y Documentación, que alcanzó altos niveles de eficiencia en la codificación y manejo de la información, constituyó una pieza clave en los servicios que ofrecimos a lo largo de estos últimos años.

La Línea II se refería a la temática de la educación en el sector agrario latinoamericano. A través de aquella línea, fortalecimos las instituciones de educación agrícola y de extensión en dos sentidos:

- Partiendo de la base de que enseñar no es educar, porque la enseñanza es un instrumento de la educación y ésta es uno de los ingredientes objetivos identificables más notorios en el proceso de cambio social, hemos tratado de fortalecer a las instituciones nacionales en relación con una redefinición de la educación; ésta fue entendida como un *ethos* cultural orientado hacia la liberación del hombre de cualquier tipo de trabas conceptuales que cercenen su capacidad creadora y que lo desubiquen, en consecuencia, de su condición de agente modificador del medio en que vive.
- Instrumentalmente hemos buscado también ese fortalecimiento institucional, a través del perfeccionamiento de cier-

(*) ARAUJO, J.E.G. Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América. p. 56 y 55. Y: Plan General del IICA. 1970.

tas disciplinas susceptibles de conducir a un mejoramiento de las técnicas y metodologías de enseñanza y, por tanto, una complementación de éstas con un sistema más efectivo de aprendizaje.

Nuestra Línea III estuvo dedicada a la investigación fisicobiológica. Tiene como origen la importantísima tarea desarrollada durante casi tres décadas en Turrialba, que culminan con el establecimiento del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) organizado a partir de una nueva fórmula. A comienzos de los años setenta, las acciones de cooperación técnica se desarrollan paralelamente al CATIE, desenfatiando la conducción directa de programas de investigación, a través de dos canales principales:

- El primero se refería a la interrelación que naturalmente debe existir entre los sistemas nacionales de planificación y las necesidades de la investigación fisicobiológica en función de propósitos sociales y económicos dentro de cada país.
- El segundo se relacionaba con la coordinación multinacional de la actividad de los investigadores, tanto los de la esfera pública como de la privada.

Ese segundo canal aludido tendía, además, a concretar la investigación en proyectos de corta maduración; que fueran de amplio espectro en cuanto al número de beneficiarios finales de la investigación; que tuvieran como áreas de concentración la investigación en relativamente pocos proyectos todos los esfuerzos de los países, sin perder de vista dos objetivos fundamentales; la autosatisfacción nacional de las necesidades alimentarias y una composición macroeconómica de las importaciones compatible con la dignidad e independencia política, económica y cultural de los países latinoamericanos, con respecto a los países de mayor avance tecnológico.

La Línea IV estuvo dedicada al fomento de la actividad agropecuaria y por tanto incluía el fortalecimiento de las instituciones de crédito y comercialización de la producción agropecuaria, para lograr a través de ambas, la consecución de una mayor productividad, una racionalidad de la dinámica de la producción y de la distribución de los productos agropecuarios. Incluía también la asistencia técnica ofrecida en materia de colonización, cooperativismo y agroindustria.

De acuerdo con la Línea V, el IICA debía colaborar en la realización de los estudios necesarios para la formulación de políticas regionales en el sector rural, y dar asistencia a las instituciones naciona-

les participantes en aquel esfuerzo, capacitando personal y proporcionando asesoría técnica.

La Línea VI se refería concretamente a las modificaciones estructurales que, sin lugar a dudas, requería el sector agrario latinoamericano, para alcanzar mínimos aceptables de equidad en lo económico, en lo político y en lo social. En especial, aglutinó los esfuerzos en materia de reforma agraria y organización campesina.

La Línea VII finalmente, apuntaba a la formulación y administración de la política agraria. En ese aspecto, el Plan General señalaba que el Instituto había ganado alguna experiencia en los últimos años de la década del sesenta. La planificación debía recibir un refuerzo adicional con la carrera de posgrado en planificación (debe recordarse la honda tradición educativa del IICA). Se estipulaba, asimismo, que debía promoverse la articulación de los organismos del sector agrícola, para lograr una política coherente y de mayor eficiencia. De acuerdo con ello, los esfuerzos en materia de organización y coordinación debían centrarse en mayor medida en los ministerios y secretarías de Agricultura y en los organismos de planificación de los Estados Miembros.

Los países latinoamericanos, protagonistas de sus procesos de cambio

Nuestro objetivo general —interpretando la Convención Constitutiva del IICA con el espíritu de la Proyección Hemisférica y Humanista— fue ayudar a los países a estimular y promover el desarrollo rural, como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población. En tal contexto se apoyó el esfuerzo de los Estados Miembros para lograr el aumento de la producción y mejorar el nivel y la distribución de la demanda efectiva de bienes y servicios.

Fuimos conscientes, simultáneamente de que, además del logro de aquellos propósitos, los países necesitaban también reducir la marginalidad rural. Ella se manifiesta sobre todo en los índices muy bajos de participación de los campesinos en la distribución de los recursos productivos y en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas. Sin ese tipo de esfuerzos complementarios —señalábamos en el Plan General—, el desarrollo no puede alcanzar un valor humanista y queda limitado, en todo caso, a un simple crecimiento económico y mejoramiento material.

Solamente la suma de esos dos tipos de esfuerzos puede lograr, en América Latina y el Caribe, la clase de desarrollo general que se

postulaba. Se pensaba, además, que el desarrollo y el bienestar deben procurarse teniendo en cuenta tanto el individuo como la sociedad. Desde el punto de vista del individuo, aquellos objetivos se traducen en mejoras sucesivas de los aspectos materiales y no materiales de la vida de las personas. Desde el punto de vista de la sociedad, esto es, de las relaciones entre individuos y entre grupos, el desarrollo y el bienestar se expresan a través de elementos como el grado de libertad de las personas y agrupaciones, el grado de cohesión y consenso que alcanzan las colectividades, y el grado de cooperación y de paz en que viven los integrantes de la sociedad.⁽¹⁵⁸⁾

Al abarcar tanto los aspectos materiales como los no materiales del desarrollo y el bienestar de la población rural, en el orden individual y social, los objetivos del IICA señalaban como derrotero el de apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos por:

- a. Aumentar la producción y la productividad agrícolas de manera que alcanzara tasas ajustadas al crecimiento demográfico y de los ingresos, especialmente en los rubros que tuvieran poder de competencia en el mercado internacional y aquellos que contribuyeran a mejorar la dieta de la población.
- b. Aumentar la capacidad de generar empleo en el sector rural, de manera que guardara una relación proporcionada con el ritmo de crecimiento de la población campesina activa.
- c. Aumentar la participación de la población rural en el desarrollo, reduciendo su marginalidad a tasas que permitieran una transformación continua y significativa hacia un estado de plena oportunidad para todos los integrantes de la colectividad rural activa.

El fortalecimiento de los sistemas institucionales

Para alcanzar el objetivo general reseñado, se resolvió escoger como estrategia básica el fortalecimiento de los sistemas institucionales, que en cada país, se dedican a implementar el desarrollo agrícola.

Las instituciones interesadas en el avance de la agricultura y en el mejoramiento de la vida rural realizan sus tareas a través de dos formas de promoción: con sus propios recursos y prestando servicios, por una parte, y también fomentando, orientando y regulando los es-

fuerzos que, en aquel sentido, realizan personas e instituciones del sector privado.

El IICA favorece ambas formas de promoción, pero la tendencia creciente ha sido concentrar sus esfuerzos en fortalecer las instituciones del sector público. Con ese espíritu, no hemos considerado a los organismos públicos agrícolas como entes aislados, sino como componentes de un sistema institucional.

Conscientes de que el ser humano es el sujeto y objeto del proceso de desarrollo y constituye su esencia misma, habíamos comenzado hace algunos lustros a reducir el énfasis puesto en la investigación centrada exclusivamente en lo fisicobiológico, y a dar cada vez mayor atención a la preparación de profesionales agrícolas que pudieran asumir el liderazgo en su sector, en cada uno de los países.

Algún tiempo después se hizo evidente que aquellos profesionales tendrían un impacto limitado sobre el proceso de desarrollo, si no existía paralelamente una preocupación por promover las necesarias mejoras en los organismos donde ellos trabajaban. Durante la segunda mitad de la década de los sesenta, se dio importancia creciente en los programas y actividades del IICA a los organismos nacionales del sector agrícola.

Nuestra experiencia demostró que el mejoramiento de aquellos organismos no dependía solamente de mejoras internas sino también, en gran parte, de fuerzas externas con respecto a los organismos, y de las interrelaciones entre las distintas instituciones. También se hizo evidente, a comienzos de los setenta, que el proceso de desarrollo no sólo requiere la capacitación de profesionales, sino de todos los integrantes de la población rural, a efecto de que participen activamente en el proceso.

Como resultado de aquellas percepciones, se decidió concentrar actividades en el mejoramiento de los sistemas institucionales, con especial atención en la capacitación general, que impulsara el mejoramiento de esos sistemas.⁽¹⁵⁸⁾

Características operativas del IICA

Una serie de características, determinadas con precisión,^(*) enmarcaron las actividades del Instituto y encauzan su funcionamiento. De acuerdo con esas normas:

(*) IICA. Plan General, 1970.

- a. **La acción debe ser multinacional.** El IICA debe concentrarse en aquellas actividades que sean de utilidad para varios de los países latinoamericanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual.
- b. **La acción debe ser complementaria.** Debe operarse exclusivamente en aquellas áreas de necesidad en las cuales los países no pueden actuar eficazmente por sí mismos, y complementando —no sustituyendo— sus acciones.
- c. **La acción debe ser temporal.** No deben realizarse actividades por tiempo indefinido. En consecuencia, el Instituto debe terminar su ayuda y discontinuar su actividad cuando el país o la institución puedan continuar la acción por su propio esfuerzo. Por tal causa, las tareas deben ser siempre de carácter temporal; esta temporalidad, sin embargo, no significa que al discontinuar una actividad sea preciso abandonar al país o a la institución correspondiente, en especial si hay otros programas que cumplir en consonancia con las características que estamos enunciando.
- d. **La acción debe ser de apoyo.** Debe prestarse ayuda a los países en sus esfuerzos dirigidos al desarrollo, con el fin de capacitarlos para realizar por sí mismos lo que no puedan hacer a cabalidad. Se otorga énfasis a la formación y capacitación humana y al fortalecimiento de las instituciones nacionales. La acción directa se justifica sólo en casos muy particulares, y debe limitarse a aquellas actividades no cubiertas por los países o que por razones de economía de escala u otras, convenga realizar a nivel multinacional.
- e. **La acción debe ser específica.** Se debe operar mediante programas precisos y sistemáticos. Sus acciones deben ser concretas y deben contar con metas bien definidas. No debe haber vaguedad en los objetivos.
- f. **La acción debe ser receptiva y flexible.** El Instituto debe desarrollar continuamente su sensibilidad para detectar las necesidades de los países, para comprender las prioridades de los gobiernos y para percibir las tendencias de las políticas y las características de los programas. En consecuencia, su acción debe demostrar alta capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes y variaciones de país a país, y dentro de cada uno de ellos.

- g. **La acción debe ser innovadora.** Sin perjuicio del cumplimiento de las funciones ya mencionadas, debe mantenerse la aptitud de proponer a los Estados Miembros cambios de concepto, de organización y de procedimiento. La acción del IICA debe abrir alternativas y trazar sendas originales para los países.

Estas características quedan consignadas en el Plan General del IICA y orientan la organización de su trabajo desde su promulgación a comienzos de la década de 1970 hasta la fecha. No obstante ello, puede percibirse en el espíritu de los países que acogieron el Plan General una preocupación más amplia, orientada hacia la definición de expectativas concretas frente a la oferta regional de cooperación técnica. No se trataba ya solamente de transferir conocimientos, técnicas o experiencias, de forma vertical. Más bien, se buscaba innovar en cuanto a la materia misma de dicha cooperación y a la manera en que ella debe prestarse, para garantizar su utilidad real y la vigencia y validez de sus aportes.

1.3 LA CONSTRUCCION Y ADAPTACION DE CONCEPTOS. LA CONFIGURACION DE UNA OPCION HUMANISTA PARA EL DESARROLLO RURAL

Se trató de profundizar la acción del Instituto, abandonando la idea original de considerar la investigación y enseñanza de las ciencias agronómicas como un fin en sí mismas, para pasar a considerarlas como un medio. Un medio operacional, además, en el cual todos los esfuerzos y todas las acciones que en él se inviertan tuvieran un horizonte definido: el desarrollo digno de la persona humana en América Latina.

Pensando en que el porcentaje de la mano de obra económicamente activa que aún se dedica al sector agrario en América Latina alcanza todavía globalmente a casi el 45 0/0 de la población del Continente —decíamos en 1972—,⁽²³⁾ no podemos olvidar que esa estimación global esconde desproporciones de grave importancia y, consideradas las diferencias existentes por países, la población ocupada en la agricultura varía entre un máximo del 83 0/0 de la población total y un mínimo del 18 0/0. Con excepción de sólo cinco países —se añadía en el análisis— en todos los otros más del 50 0/0 de su población económicamente activa gana su sustento en la agricultura. Por ello, la amplia pretensión de contribuir al desarrollo integral de la persona humana se circunscribe conceptualmente, para el IICA, a esa gran masa de casi cien millones de personas que vive en zonas rurales.

Por las circunstancias especiales que caracterizan la estructura económica, política y social latinoamericana, esas masas constituyen el polo rural de una economía subdesarrollada que arrastra, además de sus propias limitaciones económicas, un grave conjunto de situaciones sociales reflejas que resulta indispensable tratar con urgencia, a efectos de mitigar la diaria agonía de millares de personas.

Se ha adoptado, por ello, lo que se denominó la Proyección Hemisférica y Humanista que, en último análisis, no pretende otra cosa que redefinir los medios instrumentales de acción para contribuir al logro de cambios cualitativos y cuantitativos en la estructura económica, política y social de América Latina.

El hombre, protagonista del desarrollo

El Plan General, signado por aquella visión humanista a la que se ha hecho referencia, pretendía ser la expresión de una triple búsqueda: el mejoramiento de la productividad y la producción agrícola; el aumento de la capacidad de generar empleo en el sector rural, y el in-

cremento de la participación del campesino en el desarrollo, reduciendo su marginalidad.⁽⁵⁷⁾

Quedó establecido que el desarrollo es un concepto doctrinario amplio, que debe tener como protagonista principal al hombre considerado como persona y como integrante de un grupo social. Ese concepto implica necesariamente una distribución cada vez más justa de los ingresos y la amplia participación de todos los sectores de la población en la organización, gobierno y marcha de las instituciones sociales y políticas. De ello se deducía que la modernización tecnológica que no esté asociada con una transformación social puede convertirse en un factor negativo para el desarrollo, al no traducirse en un proceso de promoción humana.

Como lo hemos advertido en diversas oportunidades, con la proyección humanista no se defiende ninguna ideología específica, sino un enfoque y una actitud común a todos los Estados Miembros del IICA. Ese enfoque podría sintetizarse como el intento de transformar las estructuras que obstaculizan la plena participación de todos los agricultores y campesinos en la tarea del desarrollo integral de las respectivas sociedades y que impiden también dicha participación en los beneficios del desarrollo.

Por eso, las actividades del IICA en su nuevo enfoque, signado por la visión humanista, cubrían un espectro más amplio que las que antes desarrollábamos. Por eso coexistían en nuestras acciones actividades tan diferentes como el apoyo a las investigaciones sobre el mejoramiento de especies vegetales y el estímulo al perfeccionamiento y la operatividad de las organizaciones campesinas; actividades tan académicas como la preocupación por el currículo de las escuelas de graduados y tan pragmáticas como la preparación de proyectos de desarrollo agrícola y la gestión de las instituciones del sector público.

Todo ello encauzado dentro de la estrategia básica del fortalecimiento de los sistemas institucionales que en los países se dedican a la realización de esfuerzos de desarrollo agrícola, buscando siempre cooperar en la tarea de poner la capacidad normativa y realizadora del Estado al servicio de los humildes.

La polarización de la riqueza significa también la polarización de las oportunidades y, por lo tanto, se traduce en hambre, ignorancia, enfermedades, marginación cultural y política; no solamente del 80 % de los campesinos, cuyos ingresos per cápita no llegan a los cien dólares anuales, sino —lo que es aún más grave— de sus hijos aún por nacer.

Y agregábamos en aquel análisis, efectuado en 1974: nos tiene que preocupar hondamente que, además, la desigualdad está aumentando al compás de los incrementos en el producto interno de los países; cada día es mayor la separación entre los muchos que tienen muy poco y los pocos que tienen mucho. El desarrollo económico de las últimas décadas, medido a través de los índices de crecimiento del ingreso per cápita ha significado, en la generalidad de los casos, mayor riqueza para unos pocos y mayor miseria para muchos. Esta es la situación que tenemos que atacar y la tendencia que tenemos que superar.

El desarrollo integral del hombre rural

El hombre americano es el destinatario final de todos los esfuerzos del IICA. De esa forma queda caracterizada nuestra visión humanista. La evolución de las ideas en materia de desarrollo ha superado ampliamente la época ingenua en que se pretendía medir los avances en la senda del progreso exclusivamente con el patrón del ingreso per cápita. Mayor productividad y mayor riqueza son componentes esenciales del desarrollo, eso es indudable; pero son igualmente importantes los esfuerzos que conducen a asegurar la participación e integración de todos los hombres en la vida y en la economía nacionales, ofreciéndoles oportunidades de trabajo productivo y la conciencia de ser útiles a su familia y a la sociedad. (*)

Es fundamental que la distribución de los productos recompense ecuánimemente la contribución de cada uno al proceso de la producción, evitando que responda a intereses o esquemas injustos.

Tal es brevemente descrita nuestra doctrina humanista. Hemos insistido a menudo en la necesidad de que exista libre representatividad: creemos importante que el hombre pueda expresarse en instituciones políticas y administrativas libres y de extracción representativa, que aseguren la canalización de los deseos de la mayoría, respeten la opinión de las minorías y posean, a la vez, la flexibilidad necesaria para absorber los cambios rapidísimos que se suceden en nuestra época. (10)

Tenemos la convicción de que tanto los pueblos como los individuos tienen escalas de valores que condicionan su interpretación de la vida. Que la felicidad de unos puede que no sea igual a la de los demás; y que cada hombre tiene derecho a elegir su propio camino.

(*) ARAUJO, J.E.G. Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América .

Por otra parte, la escalada de la técnica, que se acelera día tras día; la explosión demográfica; la competencia redoblada que caracteriza al mundo moderno; la imperiosa necesidad de aprovechar al máximo los recursos naturales y proteger a la vez el ambiente de la destrucción masiva; la tendencia a la concentración geográfica y otros hechos que se suceden en nuestros días, están indicando claramente que la competencia alocada en la carrera tecnológica no es una garantía de éxito ni de satisfacción para la humanidad. Antes bien, es cada vez más claro que se requiere humanizar la modernidad, y que no es tarea fácil proponer modelos que permitan elevar la productividad y que concurren de hecho a mejorar la calidad de la vida, sin que crezcan paralelamente los niveles de angustia del hombre y se acumulen sobre él nuevas formas de insatisfacción.

El progreso debe ser considerado como un complejo devenir de la civilización, como un camino tortuoso y sembrado de escollos y encrucijadas, entre las que el hombre debe escoger diariamente. Tener visión humanista consiste en comprender cabalmente las dificultades que presenta el problema y no temerles. Implica, también, saber rechazar las soluciones engañosamente fáciles.

Poner al servicio del hombre cuantas fuerzas podamos reunir, significa comprender y poseer disposición para ayudar. Ello compromete la misión de usar nuestros recursos científicos y técnicos dónde y cuándo sean más útiles para lograr la realización del hombre en su ambiente cultural, ecológico e histórico.

Ciencia y técnica al servicio del hombre

Un caso específico servirá para ilustrar este concepto de humanismo subyacente en nuestra tarea: el papel del hombre de ciencia y del técnico.

En una reunión efectuada en Bellagio, Italia, por el Servicio Internacional para el Desarrollo Agropecuario, tuvimos oportunidad de sintetizar nuestras ideas al respecto.⁽¹⁵⁶⁾

No se trata —dijimos— de formar personal para instituciones de investigación agrícola fuera de contexto, sino para instituciones comprometidas con el desarrollo rural. Esto no cambia ni invalida la necesidad de una formación científica académicamente sólida. Tal formación es, por cierto, una condición necesaria, pero no suficiente para el buen desempeño del personal y de las instituciones a que pertenece.

Para los propósitos del desarrollo rural, la ciencia y la tecnología son instrumentos y no fines en sí mismos. Se trata de instrumentos indudablemente importantes, que deben ser de excelente calidad, pero que, en manos incompetentes, pueden ser usados de manera ineficaz y aún contraproducente.

En algunas regiones latinoamericanas se han advertido situaciones de crecimiento de la producción agrícola y, simultáneamente, aumento notorio de la mortalidad infantil. En otros casos, la introducción de determinados cultivos ha permitido incrementar sustancialmente el producto total y el componente exportable, pero paralelamente se advirtió concentración en la tenencia y uso de tierra, reducción del uso de mano de obra y generación de centenares de miles de desocupados. Existe, en estos ejemplos, un claro desnivel entre los resultados de la aplicación de progresos científicos y tecnológicos y la consiguiente situación de la población rural. Hay una innegable responsabilidad del científico, la misma que se puso de manifiesto ante la utilización de la energía atómica, de drogas como la talidomida o técnicas como el trasplante de órganos.

No importa dónde esté y dónde trabaje el hombre de ciencia. En todos los casos, y en particular si su labor se relaciona con el trabajo rural, debe ejercer una responsabilidad que no se alcanza con la simple adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas. La capacitación académica, por lo tanto, debe ser acompañada por una formación moral y doctrinaria que se relaciona con las actitudes y aspiraciones del individuo, que deben ser compatibles con un verdadero espíritu de servicio y una sensible conciencia social.

La formación individual y elitista, aún prevaleciente en muchas de nuestras instituciones de educación superior; la adquisición de actitudes para "hacer cosas" de manera eficaz, prescindiendo de las razones "para qué" se hacen, no son compatibles con la adquisición de actitudes y aspiraciones deseables en el profesional que pretendemos formar. Por el contrario, con lamentable frecuencia constituyen factores que conducen a la fuga de talentos, que esteriliza y transforma en pasivos grandes esfuerzos de formación de recursos humanos.

Por estas razones creemos que es importante la formación académica, pero simultáneamente debemos ocuparnos de la formación ética y filosófica de los profesionales de las instituciones nacionales de investigación agrícola.

En éste que, como adelantamos, es sólo un caso específico tomado como ejemplo de la proyección humanista que proponemos,

puede advertirse cómo la ciencia y la técnica deben poseer un contenido eminentemente ético, deben superar la dimensión meramente pragmática, enriqueciéndola y complementándola por una auténtica preocupación por el hombre.

Orientar la acción en beneficio del hombre.

Cuando se postuló la proyección humanista del Instituto, se encontraron puntos de coincidencia con muchos de los humanismos que han jalonado la historia del pensamiento: todos buscan, en esencia, la felicidad y el bienestar humano.⁽¹⁵⁷⁾

En función de ello, se pretendió determinar con precisión que humanismo es sinónimo de cambio estructural, y que éste debe entenderse como un proceso que trata de eliminar los obstáculos para lograr el bienestar del hombre, individual o colectivamente considerado.

Genéricamente, los componentes del bienestar humano podrían ser los siguientes:

- el acceso a la educación y a la salud;
- el acceso a un sistema de igualdad de oportunidades;
- el acceso a una movilidad social, tanto vertical como horizontal, en la estructura de la sociedad;
- el acceso al uso y control de los recursos productivos;
- la participación plena, presente y futura en el goce de servicios del Estado y de la Justicia;
- la participación igualitaria en la redistribución del ingreso;
- la participación igualitaria en el reparto del excedente económico;
- la participación en la inversión;
- la participación en el consumo, y
- la participación en el ejercicio del poder.

Se trata, como puede advertirse, de una presentación de temas, una enumeración sin demasiado rigor metodológico. A partir de ella, propusimos una reducción a seis campos que determinan el mundo de interrelación económica de la persona —sin que ello signifique que esté inmediatamente determinados por hechos económicos—, con el objeto de centrar en ellos, directa o indirectamente, nuestra acción, y ubicar, de ese modo, la base de nuestras preocupaciones humanistas.

Consideramos, en ese sentido, que la presencia del hombre y su interés de bienestar, se vincula con los siguientes elementos:

- a. Las necesidades de las distintas unidades de consumo.
- b. El trabajo humano.
- c. Los recursos naturales.
- d. El capital realmente disponible.
- e. Los conocimientos técnicos y la administración.
- f. El orden jurídico y social.

Si consideramos que la actividad agraria significa el sostenimiento económico directo de cerca del 50 % de la población económicamente activa del Continente y que indirectamente es responsable por el bienestar de toda nuestra población, se comprende que tales actividades atraviesan verticalmente todos los puntos mencionados. Por tal causa, nuestra proyección humanista establece relación entre las realidades de la vida social y la actividad agraria.

En función de ellos, el IICA fue cubriendo, paulatinamente, un espectro cada vez más amplio. Por eso coexisten en nuestras acciones actividades científicas y técnicas referentes a aspectos de la vida rural, cuyo aprovechamiento puede resultar en un beneficio económico inmediato, con otras relacionadas con el desarrollo institucional, la organización campesina, la preparación de proyectos, la gestión del sector público, etc.

Ante tal diversidad de posibles acciones, hemos intentado siempre identificar el matiz que las hace humanistas. Esto es, el germen de su proyección social, la desaparición de su neutralidad tecnológica, su compromiso con el hombre del campo de nuestro Continente.

Recuperamos, de tal modo, las categorías utilizadas en el análisis del proceso del desarrollo y el subdesarrollo, las modalidades y temas de nuestro campo específico, uniéndolos en una perspectiva integral, en una opción humanista para el desarrollo rural.

CAPITULO 2

EL CAMBIO DE CONTEXTO POLITICO: REVISION DE ALGUNOS ENFOQUES Y DELIMITACION DE MANDATOS Y CAMPOS DE TRABAJO

CAPITULO 2

EL CAMBIO DE CONTEXTO POLITICO: REVISION DE ALGUNOS ENFOQUES Y DELIMITACION DE MANDATOS Y CAMPOS DE TRABAJO

El contexto inicial de los años setenta, incluyendo las categorías manejadas en esa época y los planteamientos de cambio derivados de su utilización, entra en fuerte crisis al promediar la década. Las reacciones negativas fueron de índole diversa y con el transcurrir del tiempo van cubriendo la totalidad del espectro político en la región, manteniendo como origen común factores de orden político. Al cobrar fuerza, esta reacción da lugar a la interrupción de varios ensayos genuinos gestados en años anteriores y se objetiva, en muchos países, con el advenimiento de significativos cambios de gobierno.

La reacción no sólo tuvo lugar en el interior de la región y de los países que la componen. Se la percibe también claramente en la evolución de la política exterior de varias naciones industrializadas con intereses diversos en América Latina y el Caribe, particularmente los Estados Unidos. Directamente, ello tuvo efectos políticos claros en las relaciones hemisféricas y bilaterales, a la vez que de manera indirecta repercutió negativamente sobre el apoyo financiero y técnico que estos enfoques venían recibiendo de fuentes directas de asistencia y de organismos de carácter multilateral. En muchos casos, la suma de ambos efectos resultó en la suspensión de acciones y programas en ejecución, la disminución de su impacto y el virtual cierre de muchas de las instituciones que los tenían a su cargo.

Aunque por razones diferentes, los distintos tipos de oposición a estos modelos de cambio centran sus objeciones políticas en algunos puntos comunes. El más destacado es el cuestionamiento de la capacidad del Estado como conductor del proceso de desarrollo. Para algunos sectores de opinión, la definitiva falta de viabilidad de estos modelos radica precisamente en la continuada participación del Estado en la economía. Según estas concepciones, con variaciones entre países, el papel del Estado debe visualizarse como subsidiario en el proceso económico, correspondiendo a la iniciativa privada y al libre juego de las fuerzas del mercado la determinación de las principales características de la evolución del proceso económico y, en general, del proceso de desarrollo.

Para otros sectores de opinión, el cuestionamiento fundamental a estos modelos se refiere a su viabilidad política. Aún sin entrar a considerar algunas de las objeciones a las propuestas mismas contenidas en ellos, se postula la incapacidad del Estado, en el contexto de una economía capitalista, para introducir transformaciones profundas en la estructura económica. Se aduce que en virtud de la correspondencia entre la estructura económica y la estructura de poder, la capacidad real del Estado para producir dichas transformaciones tiene como límite infranqueable el mantenimiento de la conformación básica de la estructura de poder, de la que depende, en última instancia, el mantenimiento de la legitimidad del Estado y del sistema político-administrativo.

Desde una y otra posición se cuestiona la viabilidad de los enfoques vigentes y se pone en duda la conveniencia de mantenerlos. Aunque varían las estrategias y enfoques alternativos, la crítica combinada de algunos movimientos políticos, de sectores productivos organizados (particularmente en los ámbitos comercial y de exportación) y de sectores académicos y de investigación, condujo al abandono de esta línea por parte de muchos países de la región.

En el nuevo contexto se modifican el tipo y la naturaleza de los organismos y programas dirigidos a estimular y apoyar el desarrollo rural y el mejoramiento agropecuario. En el caso de algunos, como la reforma agraria, se reducen las inversiones, se limita su alcance y se modifica su fundamento jurídico, a la vez que se relega a un plano menor a las agencias gubernamentales encargadas de ejecutarla. Otros organismos y servicios que habían sido reorganizados para atender al sector

reformado y a clientelas específicas, son ajustados una vez más para atender las necesidades de los segmentos productivos más dinámicos del sector, que constituirían su clientela tradicional en períodos anteriores.

Se jerarquiza el fortalecimiento de organismos primariamente orientados hacia el mejoramiento de la productividad y el aumento de la producción. Se desenfata la atención prioritaria a productores marginales, o con impedimentos para acceder a determinados servicios. La concepción y organización del crédito, la asistencia técnica, la investigación, etc., sin abandonar totalmente las clientelas incorporadas en el contexto anterior, revierten su atención hacia productores y productos de mayor gravitación en materia de exportaciones o de más clara inserción en los complejos agroindustriales y agrocomerciales más dinámicos de la economía. Estos, a su vez, se encuentran ligados a sectores comerciales y financieros localizados fuera del ámbito agrícola y rural y se conectan, en ocasiones, a intereses económicos transnacionales. La ampliación del ámbito tradicional de análisis del sector agropecuario queda así objetivada, notándose además claramente un desplazamiento de influencia hacia fuera del sector. Muchas decisiones que afectan su desarrollo quedan radicadas en otros sectores, de mayor gravitación en el modelo económico y político global.

Con escasas excepciones, y algunas diferencias en cuanto al momento en que el nuevo contexto se consolida en los diferentes países, éste va paulatinamente generalizándose en la región.

Esta consolidación no significó un total abandono de las preocupaciones anteriormente desarrolladas sobre la calidad de la vida rural, o sobre las circunstancias de miseria asociadas a los pequeños productores, minifundistas y asalariados en la zona rural de muchos países de América Latina y el Caribe. La mayoría de los planes y programas mantienen referencia específica a estos grupos, y asignan alguna suerte de prioridad a las acciones dirigidas a la prestación de servicios sociales o de apoyo a la producción orientados a ellos.

Tal vez la diferencia fundamental entre ambos enfoques radica en el especial énfasis que el primero ponía en la solución de problemas del subdesarrollo, considerando la pobreza, el hambre, el desarrollo desequilibrado del espacio rural,

etc., apenas como manifestaciones del mismo. A partir de mediados de la década, y simultáneamente a los enfoques descritos más arriba, surgen aproximaciones que pretenden atacar estas manifestaciones directamente. Paulatinamente van dando lugar a formas peculiares de definir las como problemas en sí mismas, generando cuerpos considerables de pensamiento instrumental en materia de necesidades básicas, desarrollo integral de áreas específicas, programas alimentarios y otros. La novedad de estas aproximaciones residió más en la forma en que fueron enfocadas y lograron capturar la atención de los organismos financieros multilaterales y bilaterales,^(*) que en los temas mismos. El propio IICA, al igual que otros organismos, desarrolló programas muy similares antes aún de la Alianza para el Progreso y durante el auge de los programas y proyectos inspirados en ella. La vigencia continuada de estos problemas —todos ellos legítimos y de existencia objetivamente constatable— aunada a la falta de viabilidad política de las propuestas de transformación estructural, produjeron un retorno a intentos anteriores.

La integralidad temática en la definición de problemas y planteamiento de soluciones, la concentración geográfica de esfuerzos, la producción de alimentos, entre otros, constituyeron constantes en el período iniciado entonces.

La gran flexibilidad que otorgó al IICA su presencia en todos los países, y el haber mantenido competencia técnica en campos específicos en los que había trabajado con gran intensidad en la década de 1960, le permitieron responder razonablemente a los nuevos tipos de demandas que plantearon los Estados Miembros dentro de este nuevo contexto.

En esa perspectiva, el Instituto —fundamentalmente con recursos provistos por el Fondo Simón Bolívar— incrementó sustancialmente las acciones dirigidas a fortalecer la producción de alimentos, el desarrollo de espacios geográficos específicos, las organizaciones campesinas, etc. Sus actividades en materia de elaboración de proyectos, que comienzan a crecer con rapidez en esa época, otorgan a los enfoques de trabajo que venía desarrollando el IICA una proyección interesante que trasciende los recursos controlados directamente a través de su presupuesto. La concreción de estas dimensiones de la

(*) IICA. Notas y Propuestas sobre el Diseño y la Ejecución de Proyectos de Ataque a la Pobreza en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, julio 1979.

acción del IICA en proyectos a nivel de país y en programas regionales constituye, en muchos casos, una reformulación y ajuste de responsabilidades técnicas ya asumidas por el Instituto. En otros, lo conduce al enriquecimiento de su área de competencia con campos nuevos, o nuevas perspectivas para el enfoque de algunos problemas.

Es importante destacar, sin embargo, que ello no significó abandonar áreas técnicas. Más bien, permitió concretar el desplazamiento del énfasis y el foco de atención a nuevas modalidades de organización de la actividad y prestación de servicios a los países.

Así como el contexto de comienzos de la década dio lugar a que se concretase en la Proyección Humanista un intento por explicitar los compromisos doctrinarios que asumía el Instituto, la continuada vigencia de la doctrina es objeto de atención especial por parte de los Estados Miembros. En 1977 la Junta Directiva pone en vigor el Plan Indicativo de Mediano Plazo. En éste se intenta llevar a un nivel operativo mayor la doctrina enunciada en el Plan General, refiriéndola específicamente a los programas vigentes, a modalidades de trabajo que se habían consolidado paulatinamente y a las demandas de servicios y de cooperación formuladas por los países.

Tal vez el tema central que surge del Plan Indicativo es el de la selección de clientelas prioritarias para el trabajo del IICA. En él se examina la forma en que cada uno de los programas puede concentrar sus enfoques y prioridades en los servicios a sectores preseleccionados de la población rural, que incluyen al pequeño productor, al asalariado y al minifundista. Este constituyó un esfuerzo importante, en el que se ratifican los objetivos fijados por los países para la acción del IICA y su estrategia básica de fortalecimiento institucional, a la vez que se da especial impulso al enfoque de acción a nivel de país, refiriendo el conjunto de los esfuerzos institucionales a las clientelas seleccionadas.

Si bien el Plan Indicativo —al igual que algunos mandatos surgidos en la VII Conferencia Interamericana de Agricultura realizada en Tegucigalpa en 1977— da al Instituto una orientación global plenamente insertada en el contexto político vigente y en la línea de pensamiento emergente en materia de desarrollo, también lo impulsa a mantener algunas

orientaciones correspondientes al contexto anterior. Así, se mantienen —e incluso se incrementan en términos de recursos totales— las acciones en los campos de reforma agraria y organización campesina, educación de adultos y capacitación, etc., con enfoques tal vez más flexibles que en los años anteriores, aunque totalmente coherentes con los marcos conceptuales ya adoptados por el Instituto.

El planteamiento básico de ese período fue, en consecuencia, el de flexibilizar los enfoques y servicios, adecuándose a demandas nacionales que planteaban, como punto central, la capacidad de responder con opciones técnicas diversas a problemas específicos.

Este Capítulo se inicia con algunas notas generales sobre la ampliación que experimenta el campo de acción del IICA a mediados de la década, tanto en términos del ámbito institucional del sector en los países, como en la propia concepción del sector. En esa misma sección se incluyen algunos comentarios sobre la forma en que el concepto de Plan de Acción a Nivel de País, complementando el Plan Indicativo de Mediano Plazo, intentó diversificar la adecuación institucional y temática del IICA a la forma en que el nuevo contexto evolucionaba en cada uno de los Estados Miembros.

Se incluyen también dos secciones adicionales, referidas a los temas de pobreza y alimentos. En ellas se describe, a título de ejemplo, la forma en que el IICA encaró los problemas a los que el pensamiento regional venía asignando prioridad en distintos foros, complementarios a las demandas específicas de asistencia formuladas en cada país. Se percibe en el tratamiento de estos temas la posición que plantea el Instituto, ubicándolos claramente como manifestaciones de los problemas globales de desarrollo, aunque sin desconocer su legitimidad, y la de las acciones diseñadas para reducir su incidencia sobre las clientelas prioritarias identificadas en el Plan Indicativo de Mediano Plazo.

Los dos últimos Capítulos siguientes (tres y cuatro) examinan el impacto del cambio de contexto desde puntos de vista diferentes. El tercero examina sus efectos sobre las estrategias operativas e instrumentos básicos del IICA. El cuarto examina algunas de las áreas de competencia técnica del Instituto, en términos de su evolución conceptual y programática, y sus proyecciones para la década que se inicia.

2.1 ALGUNAS NOTAS SOBRE LA NECESARIA REVISION CONCEPTUAL Y OPERATIVA DEL AMBITO DEL SECTOR AGROPECUARIO

No es nuevo reconocer que muchos de los factores que afectan el desarrollo agropecuario de los países de la región y el bienestar de los habitantes rurales se localizan fuera del ámbito de lo que tradicionalmente se ha considerado "sector agropecuario". Ya desde los momentos iniciales de la Alianza para el Progreso se recogían indicaciones claras sobre la importancia de las vinculaciones extrasectoriales —y aún internacionales— de la actividad agrícola, y sobre las dificultades implícitas en el mejoramiento de la calidad de la vida rural a través de la manipulación exclusiva de variables internas del sector.

Pese a este reconocimiento, y salvo excepciones, tanto la conformación de los sistemas institucionales con el mandato de promover el desarrollo agropecuario y el bienestar rural, como las aproximaciones analíticas a la solución de los problemas, se han circunscrito, en términos históricos, fundamentalmente a la consideración de dichas variables.

En materia de análisis, es poco precisa la información disponible sobre la forma en que operan, para distintos tipos de unidades de promoción, los procesos de decisión relativos a tecnología, financiamiento, sistemas de producción y comercialización, entre otros. Tampoco se conoce con detalle, en consecuencia, la manera en que dichas decisiones son afectadas por hechos y procesos políticos, económicos y administrativos localizados fuera del sector e incluso más allá de la propia frontera nacional.

La configuración de complejos de alcance multisectorial

Exceptuando los muy interesantes trabajos e investigaciones relativos a la configuración y funcionamiento de los complejos agroindustriales y agrocomerciales, hoy adelantados desde el ILET en México, no se ha conceptualizado suficientemente la red de relaciones entre las actividades estrictamente productivas de la agricultura y la ganadería, con otras etapas de la distribución, procesamiento y consumo de los productos.^(*) Las decisiones económicas, políticas y administrativas que regulan a estas últimas escapan totalmente del ámbito sectorial y condicionan, según sugieren los investigadores del instituto citado, sus actividades productivas.

(*) Se utiliza ampliamente en estos párrafos el conjunto de trabajos de R. Vígoro y R. Rama, y el borrador de trabajo de PROPLAN sobre el Proceso de Análisis de Políticas en el Proceso de Planificación Agropecuaria.

La evidencia que ha ido surgiendo a partir de investigaciones en esta línea indica que dichos complejos, al interior de los cuales se enmarcarían las relaciones intersectoriales, se constituyen a partir de un proceso de transformación de recursos que corresponden a la producción agropecuaria. Este proceso incluye diversas etapas: la producción agropecuaria; la producción y distribución de recursos agrarios, como semillas, forrajes, etc.; el acopio, almacenaje, conservación, empaque, distribución y transporte de los productos primarios; los procesos de transformación industrial y sus ramificaciones, y el almacenamiento, distribución, fraccionamiento, suministro y transporte de los productos finales y elaborados, principalmente.

Internamente, las actividades de un complejo juegan diferentes papeles. Aquellas que tienen mayor influencia sobre el resto del complejo constituyen su núcleo, y tienen importancia estratégica para la realización de los objetivos del mismo. Estos núcleos pueden estar localizados fuera de la etapa estrictamente agropecuaria, ubicándose en los sectores industrial, comercial o financiero, e incluso fuera del país.

De acuerdo con las formas de producción predominantes, pueden distinguirse diferentes grupos de unidades productivas en la etapa de producción agropecuaria, que constituye el denominador común de los diversos complejos. Estas responden a finalidades y reglas propias y se insertan en la economía capitalista, la economía campesina y las agroindustrias, o bien corresponden al área de servicios conexos (comerciales, financieros, etc.).

La articulación de actividades y etapas al interior de los complejos se desenvuelve de tal manera que aquellas que ejerzan control sobre los recursos a los que se asocia el núcleo lograrán una posición de virtual control sobre el conjunto del complejo. En la etapa de la producción agropecuaria, los grupos relacionados con formas de producción capitalistas y agroindustriales tendrán mayores posibilidades de ejercer control sobre los recursos que aquellos habitualmente conocidos como de "economía campesina", y será en consecuencia mayor su capacidad de inserción en las restantes etapas o niveles del complejo.

Por extensión, los grupos o agentes que logren mayor cuota de control dentro de un complejo determinado, podrán volcar la actividad y los recursos de éste para incidir en el comportamiento de otros sectores o complejos, en virtud de relaciones entre ellos que apenas se pretende dejar esbozadas aquí. Dichas relaciones reflejan una amplia trama de transacciones horizontales y verticales, en las cuales los

conceptos tradicionales de "sector" y aún de "frontera nacional", pierden capacidad descriptiva y explicativa de la realidad.

No obstante la prolijidad y solidez de los avances alcanzados hasta el momento por la investigación en este campo, subsisten algunos problemas de validación empírica en contextos nacionales diferentes. Persisten también, y ello es de vital importancia, algunos vacíos conceptuales e instrumentales que hacen muy difícil aún la utilización generalizada de estos aportes para el desarrollo de conceptualizaciones globales basadas en cortes analíticos diferentes. De particular interés sería, por ejemplo, visualizar el conjunto de unidades de producción insertadas en la "economía campesina" y entender sus relaciones con etapas distintas de múltiples complejos; relacionarlas con zonificaciones ecológicas y productivas diversas; examinar su acceso a servicios sociales y de apoyo a la producción, etc.

Resultaría también interesante explorar las vinculaciones entre los núcleos de varios complejos de base agrícola y las que existen entre ellos y complejos con base en otros sectores. Ello permitiría detectar la trama global de control de recursos en un contexto determinado y comprender la importancia relativa de la etapa agropecuaria —del propio sector agropecuario— en el conjunto de la economía.

La continuación y profundización de este tipo de trabajos, dirigidos especialmente a sistematizar el análisis de las relaciones horizontales y verticales entre etapas y actividades en el contexto general de complejos puede constituir una veta de gran riqueza para alcanzar una mayor y más clara conceptualización del ámbito sectorial.

La dimensión institucional

En la mayoría de nuestros países existe un conjunto de organismos con la responsabilidad de programar y administrar los recursos destinados por el sector público para estimular la actividad productiva agropecuaria y los servicios conexos. El grado de articulación entre ellos, y la medida en que constituyen un "sistema" institucional, varía entre países y en diferentes momentos. Históricamente, los factores de cohesión se han vinculado a la asignación, suficiente o no, de funciones normativas, fiscalizadoras, etc., al conjunto de organismos, para estimular o inhibir comportamientos específicos en los agentes que actúan en el sector.

Con diferencias apreciables entre países, normalmente el conjunto de organismos incluye el Ministerio de Agricultura, que reúne algunos de los servicios, y una serie de entidades especializadas con

grados variables de autonomía. Según el caso, funciones específicas como la investigación, la extensión, la provisión de insumos, etc., pueden estar incorporadas al Ministerio, o pueden constituir entidades separadas. La entidad encargada de la planificación sectorial muestra iguales diferencias según las circunstancias. En algunos casos se centraliza totalmente, pudiendo incluirse en el Ministerio de Agricultura. En otros, se organiza centralmente en cuanto a las funciones normativas y en cada uno de los organismos para las funciones de carácter operativo.

Pese a las diferencias esbozadas aquí, estudios realizados en varios países, y manifestaciones externadas en numerosos foros internacionales permiten identificar algunos problemas comunes. Se ha señalado, en este sentido, que la influencia y el peso político del sistema institucional del sector, que nunca fueron de primera magnitud, han disminuido considerablemente frente a otros sectores en los últimos años. Ello ha resultado en un crecimiento reducido, y en algunos casos una disminución, en términos reales, de los recursos disponibles para el sistema, y en un manejo cada vez más mermado de instrumentos de política, de regulación y de control, indispensables para influir sobre el comportamiento de los agentes en la producción y comercialización de insumos y productos.

En general, en los términos señalados más arriba, la acción del sector público agropecuario de muchos de los países parece circunscribirse cada vez más a la etapa estrictamente agrícola de la cadena de los diferentes complejos con base en el sector. La influencia política de las autoridades sectoriales en el conjunto del gobierno se asociaría, en consecuencia, al grado en que el control de los mismos (el núcleo) se encuentra localizado en su etapa agrícola. En la medida que el control se haya desplazado hacia otras etapas no agrícolas, tendería a crecer la influencia relativa de otros sistemas institucionales a expensas de la del sector público agropecuario.

En este último caso, los estímulos e inhibiciones a la producción —y a determinados tipos de comercialización, etc.— serían formulados y administrados como respuesta a demandas surgidas en otros sectores de la economía. Según se encuentren desarrolladas horizontalmente las vinculaciones entre núcleos de complejos basados en diferentes sectores, existiría una tendencia paralela a la consolidación del poder político y la influencia en aquellos sectores en que ellos se radican.

En muchos países se mantiene, entre los objetivos generales del sistema institucional del sector agropecuario, el propiciar el mejora-

miento de las condiciones de vida de la población rural, y en general de su bienestar. En algunos casos, dicho sistema incluye organismos con el mandato específico de proporcionar servicios no directamente asociados a la producción. La educación a distintos niveles y modalidades, la provisión de agua potable en comunidades remotas, etc., son algunos ejemplos.

En otros casos, particularmente a raíz de algunos ensayos de desarrollo integrado, se localiza en algún organismo del sector la responsabilidad de **coordinar** la prestación de servicios como los señalados, y otros, en circunscripciones geográficas bien determinadas.

Normalmente, sin embargo, es mínimo el control ejercido por el sistema sectorial sobre la organización y administración de servicios no agrícolas. La capacidad real de estos sistemas institucionales para influir **directamente** en el aumento del bienestar de la población se reduciría, en consecuencia, al impacto que puedan tener en el aumento de los ingresos familiares por la vía del crecimiento de la productividad y del empleo, o al mejoramiento de la nutrición de los habitantes rurales mediante el incremento de la producción de algunos rubros para el consumo familiar.

En aquellos casos en que el sistema institucional puede controlar la redistribución de los recursos productivos (tierra, agua, crédito, etc.) a lo anterior puede agregarse una capacidad adicional asociada a la creación o fortalecimiento de unidades productivas controladas directamente por sectores de la población de escasos recursos. La experiencia muestra, sin embargo, que esta dimensión sólo tiene viabilidad en la medida que es refrendada por decisiones políticas firmes, durante períodos de tiempo prolongados.

En suma, el contexto político de mediados de la década de 1970 sugiere una seria reflexión sobre las posibilidades reales de los sistemas institucionales del sector para alcanzar objetivos en materia de desarrollo agrícola y bienestar rural. El balance crítico de las experiencias no es positivo para dichos sistemas. La persistencia de algunos problemas centrales de la región, resulta propicia para la búsqueda de enfoques operativos y aproximaciones conceptuales diferentes. Se plantea que ellas deben reconocer simultáneamente las vinculaciones extrasectoriales de dichos problemas y la escasa capacidad del sector público agropecuario, como tradicionalmente se le concebía en algunos países, para darles solución. Surgen de este contexto algunas aproximaciones a temas como la **pobreza** y los **alimentos**, que se describen más adelante en este Capítulo.

Aperturas en la perspectiva del IICA

El IICA acompañó estas reflexiones desde dos puntos de vista complementarios. El primero se concretó en un intento por operacionalizar la doctrina básica contenida en el Plan General, mediante la elaboración del Plan Indicativo de Mediano Plazo. El segundo consistió en el desarrollo del Plan de Acción a Nivel de País como instrumento básico para adecuar las acciones de cada oficina a las demandas formuladas por los países, a la percepción del ámbito del sector prevaleciente en cada caso y a la cobertura asignada al conjunto de organismos integrantes del sector público agropecuario.

Mediante la operacionalización de los programas intentada en el Plan Indicativo, la reflexión tomó como eje la contribución que cada una de las áreas técnicas estaría en condiciones de realizar al desarrollo de la agricultura y el aumento del bienestar de la población. Este intento, (recogido parcialmente y complementado con elaboraciones más recientes en el Capítulo 4) tuvo como punto de partida la orientación de cada una de esas áreas a los segmentos más desfavorecidos y de menores ingresos de la población rural. Previó también, siguiendo la línea de integración de acciones que venían trazando los países en ese período, la posibilidad de sumar aportes de áreas técnicas diferentes para la obtención de múltiples objetivos —de producción y bienestar a nivel de áreas geográficas específicas.

El instrumento conocido en el IICA como Plan de Acción a Nivel de País, que se describe con algún detalle en el Capítulo 3,^(*) pretendió constituirse en el nexo entre la doctrina del IICA, enunciada en el Plan General y especificada en el Plan Indicativo, y las circunstancias y demandas particulares surgidas en cada una de las unidades operativas del IICA.

Uno y otro instrumento abrieron la posibilidad de que la acción a nivel de oficina fuese adecuada a las posibilidades reales de acción del sector público agropecuario, sin excluir la opción de que tocase dependencias de otros sectores toda vez que ellos mantuviesen una incidencia directa sobre la agricultura y el bienestar de la población.

Ni el Plan Indicativo ni el Plan de Acción a Nivel de País constituyen capítulos completos o concluidos en la historia del IICA. Fueron —y son aún hoy— muchas las dificultades para llevarlos a la práctica en sus dimensiones totales.

(*) Ver sección correspondiente al Fortalecimiento Institucional.

No obstante ello, debe reconocerse que, incluso parcialmente aplicados, ampliaron considerablemente el horizonte institucional; nos llevaron a incursionar en áreas críticas para el cumplimiento de nuestros objetivos y mandatos, adicionales a nuestros campos tradicionales de trabajo; nos entregaron una perspectiva distinta y más amplia de los instrumentos técnicos e institucionales requeridos para avanzar hacia un verdadero desarrollo del sector e hicieron posible concretar avances genuinos en la concepción y aplicación de una nueva filosofía de la cooperación técnica.

La participación del IICA en enfoques integrados en materia de desarrollo de áreas, pobreza y alimentos, finalmente, se insertó claramente en esta nueva perspectiva.

2.2 EL TEMA DE LA POBREZA

A medida que avanzaba la década de los setenta, y en virtud de la evolución del clima político en la región, el manejo de ciertas categorías para abordar temas centrales del desarrollo y el subdesarrollo se hacía demasiado genérico y perdía viabilidad. El proceso de pluralización se fue haciendo más notorio a medida que los gobiernos ponían sobre el tapete lo que aparecía como las más urgentes necesidades nacionales: las soluciones para las necesidades básicas de la población de cada país (alimento, trabajo, vestido, educación, salud, vivienda) se hacían imposterables. Ya no se trataba, en consecuencia, de solucionar, en bloque, el "subdesarrollo" de la América Latina y el Caribe, sino de hacer frente a las más urgentes necesidades de áreas geográficas bien determinadas, esos "bolsones de pobreza" que en todos nuestros países congregan a los sectores más desprovistos de la sociedad.

Ciertos problemas centrales, como la pobreza y la provisión de alimentos, pasaron a constituirse en opciones concretas para atacar ciertos problemas del desarrollo, con tiempos y espacios bien determinados. La presión creciente de los sectores rezagados sobre los gobiernos nacionales forzó a éstos, a su vez, a emprender acciones concretas, al tiempo que los hacía solicitar importante apoyo de parte de los organismos de cooperación técnica.

A través de estos organismos, y con el apoyo de instituciones internacionales de crédito —que, por su parte, habían decidido simultáneamente dirigir sus inversiones hacia los grupos rurales de menores ingresos, a partir de la "estrategia de coordinación funcional" planteada por el Banco Mundial para su grupo de agencias— se comenzaron a diseñar y ejecutar en nuestra región proyectos a "ataque" a los problemas más urgentes.

De ese modo comenzaron a multiplicarse acciones dirigidas a dar solución a problemas muy tangibles y evidentes. Sucedió, sin embargo, algo similar a lo que había sucedido poco tiempo atrás con el manejo de las categorías: muy pronto, en la implementación de programas de ataque a aquellos problemas más inmediatos, se caía en la cuenta de que se estaba tratando de dar soluciones a las "consecuencias", pero no se atacaban las "causas". Se chocaba con problemas estructurales; los mismos que en su momento habían limitado la viabilidad política del uso de las categorías a que hemos hecho referencia.

A tal punto los "temas" perdieron fuerza para encauzar reformas sustanciales en el sector agropecuario latinoamericano, que a co-

mienzos de los años 80 se percibe cierta tendencia, si bien no a abandonarlos —ya que se refieren a innegables necesidades de la población— al menos a reducir los recursos destinados específicamente a ellos. Los proyectos y programas a que dieron origen han demostrado que sólo con un “ataque” estructural podrán transformarse las realidades de fondo que los motivan y condicionan.

A la luz de la nueva interpretación del ámbito del sector agropecuario, sabemos que aquellos elementos condicionantes de la realidad rural latinoamericana no siempre están dentro del sector, o aun de nuestras fronteras. Las decisiones más importantes provienen de otros sectores, e incluso de otras latitudes geográficas.

A pesar de ello, dada la importancia que asumieron en su momento, abordaremos algunos de esos “temas”, historiándolos y analizándolos en la perspectiva que acabamos de trazar.

Un amplio sector marginado

Al iniciarse la década del ochenta, puede afirmarse que la situación de un elevado porcentaje de la población rural latinoamericana ha permanecido estancada.⁽²²⁷⁾ Estudios efectuados por el IICA y otros organismos como CEPAL y el Banco Mundial, arrojan datos y cifras que llaman a la reflexión.

Más de cuarenta millones de personas en la región tienen una nutrición deficiente; el minifundio y el latifundio todavía predominan en la estructura de tenencia de la tierra; sigue existiendo en nuestros campos un elevado número de trabajadores sin tierra y sin empleo definido; perduran y se incrementan los problemas de desempleo, y los campesinos y pequeños productores no avanzan en sus procesos de organización en forma suficiente como para mejorar su capacidad de negociación. Y sin embargo, la evolución de los sectores agrícolas en los últimos años ha continuado impulsando el crecimiento global de muchos países, manteniendo, y en algunos casos incrementando su papel como fuente importante de generación de divisas y de materias primas para la industria, con producciones dirigidas a mercados dinámicos internos o de exportación.

Elementos como los que se acaban de reseñar nos han llevado a pensar que nuestros países han utilizado preferentemente un estilo de desarrollo basado en la satisfacción de la demanda de dichos mercados dinámicos, y que nuestros sectores agropecuarios han seguido el mismo patrón general de la economía. Ese mismo estilo ha conducido a la adopción de pautas generales de consumo similares a las im-

plementadas por países desarrollados para importantes sectores de la población urbana.

Una mirada retrospectiva nos muestra que esos modelos, en los cuales el aumento del producto total no se ha reflejado, con el tiempo, en los sectores de menores recursos, han probado ser inadecuados. Simultáneamente, ellos han conducido a que las políticas de los países en cuestión se hayan orientado, por lo general, a la concentración de esfuerzos y recursos en las regiones de mayor potencial productivo. Ello permitió consolidar modelos de crecimiento basados en un aumento sostenido de la oferta, particularmente en productos de exportación.

La resultante de aquellos estilos de desarrollo sólo ha tenido un impacto marginal en el sector agropecuario, y de ninguna manera ha beneficiado a las regiones deprimidas o a los sectores más pobres de la población rural. Por el contrario, se ha actuado en desmedro de dos elementos: el primero es el hombre, que ha quedado fuera, o ha sido considerado apenas como beneficiario pasivo del proceso. En rigor, es imprescindible que el hombre sea considerado como el actor de su propio desarrollo, pero ello requiere que se le dé la oportunidad de participar activamente en el proceso. En segundo lugar, se ha otorgado poca importancia a la demanda interna. En el caso de los alimentos, por ejemplo, a los esfuerzos productivos que tienen que ver con el aumento de la oferta de productos y muy poco con el desarrollo de una sólida demanda interna para los mismos.

Se amplía la brecha entre un sector más reducido y dinámico de la población y un amplio sector de población rural pobre y marginada.

La redistribución del ingreso

La escasa preocupación de muchos planes de desarrollo por lograr una adecuada distribución del ingreso y ampliar al conjunto de la población la participación en los beneficios del crecimiento, encontraba cierta justificación en la hipótesis de que, si el incremento del PBI era suficientemente fuerte y sostenido, los demás resultados serían alcanzados automáticamente. "No se puede repartir lo que no se tiene", o bien: "hay que incrementar los bienes disponibles para que la distribución sea suficiente para todos", eran expresiones de esta hipótesis. Lo que tal vez no se tuvo suficientemente presente es que la disponibilidad de bienes es una condición necesaria, pero no suficiente, para su adecuada distribución, como lo demostraron, en su momento, los casos de la India o Pakistán.⁽⁸⁷⁾

Otra hipótesis, bastante más discutida, sostenía que una distribución desigual en las primeras etapas favorecía la formación de capital y, en consecuencia, el desarrollo mismo. Según la CEPAL la experiencia de los últimos años ha demostrado, contrariamente a la hipótesis mencionada, que la mala distribución del ingreso es un obstáculo para el desarrollo; y tiene, además, consecuencias desfavorables para el bienestar y la integración económica y social de la población. El BID, a su vez, afirma: "la mala distribución del ingreso en la agricultura se considera cada vez más como un factor importante que limita el crecimiento de los otros sectores".

Suele esgrimirse otro argumento, que puede ejemplificarse así: "Lo importante es aumentar la capacidad del aparato productivo. Una vez que ésta sea suficientemente grande, fatalmente sus productos saturarán el mercado, alcanzando a todos los estratos de la población". Lo que se olvida, en este caso, es que un aparato productivo desarrollado para satisfacer las necesidades relativamente sofisticadas de los consumidores actuales, que integran los estratos de más altos ingresos, muy difícilmente puede ser readaptado para producir masivamente artículos de consumo popular.

Contrariamente a las opiniones expresadas, los especialistas van ganando clara conciencia de que una adecuada redistribución de los ingresos puede constituirse en un factor importante del desarrollo. Se ha calculado, recientemente, que en América del Sur una redistribución moderada de los ingresos aumentaría la demanda de productos agrícolas y permitiría aumentar significativamente el incremento anual de la producción.

Estas consideraciones demuestran que la redistribución del ingreso constituye un problema legítimo y una preocupación técnicamente justificada para cualquiera que se ocupe, aunque sea desde el punto de vista más abstracto, de la temática del desarrollo y el subdesarrollo. Tiene numerosos puntos de contacto con el problema del empleo y, como éste, se relaciona estrechamente con la pobreza y la miseria.

Aún admitiendo que los datos disponibles no son enteramente homogéneos y comparables, no es posible comprobar la existencia de diferencias consistentes y significativas, en cuanto a la distribución del ingreso, entre países desarrollados y los habitualmente denominados en vías de desarrollo.

Una conclusión como la que acabamos de enunciar no puede sorprender demasiado si se tiene en cuenta que los países desarrolla-

dos constituyen el "modelo" sobre el cual, en diferentes tiempos y bajo circunstancias diversas, se ha tratado de plasmar la evolución de los restantes. El resultado es que en los países desarrollados, con un ingreso promedio relativamente elevado, aun los estratos de menores ingresos pueden "mantener la cabeza fuera del agua". Disponiendo del mismo porcentaje, pero con un ingreso más reducido, los tramos más bajos de la población de los países "en desarrollo" constituyen la clase "sumergida" que integra un tercio y, en algunos casos, hasta dos quintos de la población total.

Lo grave de esta situación es que, habitualmente, los planes de desarrollo no contienen previsiones específicas y directas para superarla. Los avances de la legislación laboral alcanzan y favorecen al trabajador integrado en el sector más moderno de la economía, pero casi siempre carecen de significado para el asalariado rural.

El problema de la pobreza rural

En cumplimiento de una recomendación de los Estados Miembros y con el propósito de promover canales de discusión sobre el problema de la pobreza rural, el IICA sistematizó en un documento específico los materiales referidos a ese tema.^(*) Entre otros puntos, dicho documento señalaba:

- a. el problema de la pobreza y marginación rural tiene una dimensión humana, real, que exige soluciones porque afecta principios éticos elementales, compartidos por todos los países de la región y dados al IICA como mandatos en su doctrina humanista, y
- b. sin una discusión organizada, con contraparte operativa que genere éxitos palpables, se corre el riesgo de que el ataque a la pobreza se vaya diluyendo, como otro esfuerzo en el que se demuestre en definitiva tan sólo una sensibilidad política circunstancial.

Se partía, en aquel documento, de una definición precisa de la pobreza, como la carencia de bienes y servicios para satisfacer las necesidades básicas de la vida en sociedad. Y se añadía: las pautas culturales que constituyen la guía para identificar el problema hacen que el nivel o grado de pobreza sólo pueda ser precisado en un momento y lugar dados, reconociendo variaciones de país a país.

(*) IICA. Notas y Propuestas sobre el Diseño y la Ejecución de Proyectos de Ataque a la Pobreza en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, Julio 1979.

Se aceptaba que la magnitud del problema está generando creciente inquietud con los siguientes efectos sobre el cuerpo social de los países:

- se incurre en una contradicción con el principio ético de proveer igualdad de oportunidades y hacer participar a toda la población del producto del esfuerzo colectivo;
- se pagan altos costos sociales por disminución del potencial intelectual y productivo de una parte significativa de la población;
- se limita la expansión del mercado interno por falta de demanda efectiva, y
- se genera una creciente inseguridad de la población que habita tanto las zonas urbanas como las rurales.

No ha resultado fácil precisar la magnitud y la tendencia exacta de la pobreza rural en América Latina y el Caribe, debido a la falta de datos debidamente sistematizados y a que el tema no fue analizado sino en tiempos recientes.

Para contar con una estimación por demás global, puede recordarse que a comienzos de la década del setenta, 45 millones de pobladores rurales en la región recibían un ingreso per cápita inferior a un tercio del ingreso nacional medio de sus países. En términos más absolutos, diez millones de pobladores rurales (el 17 % de la población rural total) recibían ingresos per cápita inferiores a los 50 dólares. Existe la impresión generalizada de que esta situación tiende a empeorar tanto en términos relativos como absolutos.

La población rural ha disminuido en relación al crecimiento total de la población en el conjunto de los países del área. Pasó de 101 millones en 1960 a 121 millones en 1979, con un crecimiento promedio anual de 1.4 %, contra un 2.7 % de crecimiento de la población total. El cociente población urbana/rural, que en 1960 era prácticamente de 1, pasará a 2.8 a fines de los 80.

Un trabajador agrícola, que sostenía 6.7 habitantes de la región al comienzo de los 60, deberá producir para 11.2 personas hacia 1990. Estos indicadores deben interpretarse a la luz de ciertos hechos sociales que analizaremos a continuación.

Las raíces históricas y sociales

Se ha hecho hincapié en que la pobreza no es un hecho accidental, ya que resulta del modo cómo se ocupó la tierra en América Latina y el Caribe, y de los modelos de desarrollo que históricamente prevalecieron en la región. Existe directa relación entre las manifestaciones de la pobreza rural y determinadas formas de funcionamiento del sistema económico-social. (122)

La marginación y la pobreza sólo pueden interpretarse en el contexto de un determinado sistema económico, social y político. Se trata de hechos sociales, no fortuitos, que responden a causas determinables.

La pobreza rural está asociada a una serie de manifestaciones sociales que enumeraremos rápidamente:

Escasas oportunidades de empleo, debido a las especializaciones productivas prevalecientes, las formas de organización para la producción, el incremento de la mecanización y el carácter estacional de muchas actividades agropecuarias.

Precario o nulo acceso a tierras y aguas. Los pobres rurales no tienen acceso a esos recursos naturales primarios, o acceden a ellos en forma precaria e insuficiente.

Dispersión física y organizativa de los pobres rurales. Además de las distancias habituales en las zonas rurales, la población rural más pobre se encuentra dispersa, se localiza en zonas remotas y carece de organizaciones aglutinadoras de esfuerzos.

Bajos índices de nutrición y salud. Según cifras recogidas por el Banco Mundial, el consumo de proteínas de los pobres rurales de nuestra región no supera el 60 % del consumo proteínico de la población rural con ingresos medios. La cantidad de niños de menos de 5 años muertos por problemas de nutrición, sobrepasa en muchos países de la región el 50 % de los fallecimientos totales.

Poco acceso a servicios básicos. En diez países de América Latina, de acuerdo con cifras de la OEA, el número de maestros urbanos supera al de maestros rurales en más de un 90 %. Los servicios médicos, la provisión de agua potable, los desagües cloacales, son notoriamente más bajos, e insuficientes desde todo punto de vista, en las zonas rurales.

Baja disponibilidad de tecnología. Los productores de bajos recursos reciben, comparativamente, una tecnología agropecuaria mucho más reducida, en cantidad y calidad, que los productores medianos y grandes.

Cómo se atacó el problema en América Latina

Hasta el inicio de los años setenta se pensaba que la pobreza rural debía reducirse si se lograba aumentar el crecimiento del ingreso nacional. Los Planes Nacionales de Desarrollo puestos en marcha en la región apuntaban a disminuir la pobreza rural a través del aumento de la producción sectorial orientada a la exportación; paulatinamente, se pretendió incrementar la producción de alimentos para el abastecimiento interno.

Al mismo tiempo, se advirtió un esfuerzo significativo, por parte de los países de la región, para mejorar los servicios sociales que atendieran las necesidades de la población Rural. Ello fue particularmente apreciable en el orden de la salud y la educación.

También, en los años setenta se añadieron medidas tendientes a mejorar la distribución de los recursos productivos, en especial tierras; aquella década vio nacer varios programas limitados de reforma agraria y de arrendamiento de tierras fiscales a largo plazo.

Aquellos esfuerzos, sin embargo, no lograron resultados apreciables en cuanto a la disminución de la pobreza rural: las medidas adoptadas quedaban a la zaga ante el crecimiento de la población, como puede advertirse si se analizan los informes anuales por países producidos por el CIAP entre 1969 y 1972. Las reformas agrarias emprendidas, por otra parte, demandaban, para tener éxito, continuidad política, disponibilidad permanente de recursos y una mayor coordinación con otros programas nacionales.

Como resultado de aquellas experiencias, se comprendió que la reducción de la pobreza exige otro tipo de acciones simultáneas: el incremento de la producción y la productividad debe ser acompañado por la generación de empleo y por una participación activa de la población en ese proceso.

En los años setenta continuaron los esfuerzos de los países de la región para reducir el problema. Se contó, para ello, con el apoyo de los organismos internacionales, regionales y bilaterales de financiamiento y de cooperación técnica. La acción no se limitó al planteamiento y cumplimiento de proyectos específicos, sino que se ex-

El IICA ha efectuado esfuerzos y ha desarrollado percepciones en cuanto se refiere a las posibles soluciones al problema de la pobreza rural. Como puntos de agenda para esfuerzos continuados en el futuro, se plantean necesidades en cuanto:

1. al comercio internacional y el empleo;
2. a la relación entre comercialización agrícola y pobreza;
3. al modelo de procesamiento agroindustrial y el empleo;
4. a la expansión de la frontera agrícola;
5. a la tipificación de usuarios para una más eficiente prestación de servicios;
6. al incremento de las empresas asociativas de producción.

El trabajo del IICA en algunos de estos campos específicos, a través de su cotidiano esfuerzo de cooperación técnica con los países de la América Latina y el Caribe, se refleja en otros Capítulos de este volumen.

Marco general de referencia

La evaluación de la experiencia regional e internacional en la materia, nos ha permitido trazar un marco de referencia que puede resultar útil para lanzar proyectos de "nuevo estilo" para "atacar" la pobreza.

Los puntos que siguen pueden ser considerados como una simple guía para enfrentar las nuevas experiencias.

- No se ha encontrado una forma de atacar el problema que sea compartida por todos los gobiernos y organismos interesados;
- no es previsible que éstos puedan generar una norma totalmente coincidente en la materia, porque tienen diferentes especializaciones y doctrinas;
- es difícil que pueda encontrarse un enfoque compartido por todos los países interesados porque las situaciones difieren de país a país, y porque la percepción del problema depende de pautas culturales vigentes en un momento y lugar determinados;
- es de prever que la mayoría de los países actuará con aproximaciones no globales, originadas en áreas específicas.

Cualquiera que sea la forma de aproximación, las fuentes externas de cooperación técnica y financiamiento pueden prestar una ayuda efectiva si se cumplen determinados requisitos mínimos:

- a. se constata una decisión política nacional firme de atender los problemas de pobres y marginados;**
- b. los organismos nacionales y externos actúan con base en una doctrina compartida, claramente establecida;**
- c. los proyectos se definen para una clientela bien tipificada en sus características y necesidades;**
- d. se prevén formas de asegurar la participación de los beneficiarios, y se logra efectivamente esa participación en la definición y administración del proyecto;**
- e. se pone mayor atención en identificar las causas removibles de la situación de pobreza y en la forma de movilizar a la población meta para removerlas;**
- f. se simplifican las etapas convencionales de elaboración, evaluación, negociación y administración de los proyectos;**
- g. se ofrece a los países alternativas ágiles y flexibles de apoyo externo, como contrapartida del propósito nacional firme de actuar con base en metas concretas.**

Si se efectúa el ataque variado que el problema de la pobreza rural exige y se programa, simultáneamente, una acción coordinada multinacional para probar enfoques e instrumentos, y evaluar su utilidad, el ataque a la pobreza en América Latina y el Caribe es posible. Hacerlo, sin embargo, culmina siendo un esfuerzo de desarrollo global, no muy distinto a enfoques anteriores, con los que compartiría problemas de viabilidad política, entre otros.

2.3 VISION MUNDIAL Y VISION LATINOAMERICANA DE ALGUNOS PROBLEMAS. EL CASO DE LOS ALIMENTOS

Una rápida mirada retrospectiva a la historia del mundo, nos indica que la humanidad ha hecho grandes progresos en la provisión de los alimentos necesarios para una población que crece rápidamente. Prueba de ello es, por ejemplo, la reducción en la incidencia de las hambrunas tan frecuentes en otras épocas como consecuencia del fracaso de las cosechas en un año determinado. En rigor, las últimas hambrunas tienen como causa la caída de los ingresos per cápita; la naturaleza del problema ha cambiado, y no se trata tanto de la disponibilidad real de alimentos sino de la posibilidad de adquirirlos. Debe aceptarse, de todos modos, que más allá de los aspectos distributivos —que son, en última instancia, fundamentales para la familia humana— mucho se ha adelantado en cuanto se refiere a la provisión alimentaria. Ello ha sido posible no sólo por el extraordinario desarrollo y aplicación de la ciencia a la producción agropecuaria y sus efectos sobre el incremento de la producción, sino también por las posibilidades del comercio internacional dadas por la moderna tecnología del transporte, y a través de la solidaridad internacional.⁽¹⁷⁶⁾

Sin embargo, a pesar de los innegables progresos logrados, el hambre y la desnutrición siguen siendo una de las amenazas más serias para la humanidad y una realidad diaria y concreta para una proporción muy importante de la población mundial.

Este hecho, si bien no es nuevo, es particularmente ofensivo en la época en que vivimos, en la cual el hambre y la miseria de algunos son coetáneos con adelantos científicos y con demostraciones de una extraordinaria capacidad para resolver problemas técnicos en otras esferas de la actividad humana.

Esa misma circunstancia indica, con toda claridad, que la resolución de los problemas que presenta la alimentación mundial no sólo se vincula con aspectos estrictamente técnicos sino con otros que tienen un considerable contenido ético y político, que debe ser adecuadamente expresado e internalizado por los países de nuestra región y del mundo.

Tal vez estas interrelaciones de cuestiones técnicas con elementos éticos y políticos hacen particularmente difícil proponer programas y acciones dirigidos a resolver los problemas de la alimentación y la nutrición mundial.

La situación alimentaria mundial en los 70

Algunas cifras darán idea de la seriedad que presenta el problema alimentario mundial. (*)

De acuerdo con estimaciones de FAO, en 1974/1976 alrededor de 415 millones de habitantes de países en desarrollo (el 22 % de la población de esos países) sufrían de subnutrición grave.

Debe recordarse que los problemas de desnutrición y subnutrición se vinculan directamente con el bajo poder adquisitivo de grandes sectores poblacionales, aunque en algunas áreas están relacionadas con una baja capacidad productiva del sector agropecuario.

Existen regiones que presentan una incapacidad crónica para satisfacer las necesidades nutricionales de una población en permanente crecimiento. El problema se complica, sin embargo, si se tiene en cuenta la variabilidad de la producción y de los precios. Todos estos factores inciden erráticamente sobre las balanzas de pagos y conllevan, asimismo, amenazas de hambrunas masivas.

En los años setenta, Africa no pudo mantener los niveles de producción per Cápita que alcanzó en 1961/1965. Por su parte, Asia del Sur y Occidental tuvieron tres o más años de caída en la producción, y en algunos casos ese descenso llegó a un 10 % anual.

Más allá de las situaciones regionales, deben considerarse, para tratar de determinar un cuadro general del problema, las circunstancias en que se desarrolla el comercio internacional. En efecto, para que exista un equilibrio en la provisión mundial de alimentos es necesario no sólo que se cuente con una adecuada producción global, sino también que esa producción sea distribuida convenientemente. En ese sentido, es preciso señalar algunos hechos relevantes:

La Unión Soviética, que era un exportador neto, ha comenzado a comprar alimentos en forma significativa. Por otra parte, el inventario mundial de granos se mantuvo, al finalizar los setenta, en el mismo nivel de 1960: alrededor de los 200 millones de toneladas.

Al mismo tiempo, se advierte un notorio estancamiento en cuanto se refiere a la ayuda alimentaria. Los aportes reales en alimentos a

(*) IICA. VIII Conferencia Interamericana de Agricultura. Santiago, Chile, abril 6-11, 1981. Síntesis de los documentos de trabajo. San José, Costa Rica, enero 1981.

los programas respectivos han crecido, en la última década, sólo un 2 0/0.

Cada vez más, el comercio internacional de granos produce tensión en el mercado mundial, debido a los problemas de financiamiento que se generan para los países importadores.

El 80 0/0 de la oferta mundial de granos se concentra en América del Norte. Ese hecho agrega una nueva zona de sensibilidad al mercado internacional, ya que cualquier dificultad en las cosechas de esa región influye decididamente en todo el orbe. Simultáneamente, las previsiones de Estados Unidos de Norteamérica para 1985 señalan que se destinarán 20 millones de toneladas de maíz (el 20 0/0 del excedente exportable actual) a la producción de etanol.

Por otra parte, el control que ejercen las compañías transnacionales sobre el comercio mundial de granos actúa como un factor determinante que incide notoriamente a nivel distributivo.

Las condiciones reseñadas del mercado mundial, en su relación con el panorama geopolítico, conducen a frecuentes tensiones relacionadas con las disponibilidades nacionales de alimentos y la posibilidad de que se produzcan presiones internacionales en vinculación con el movimiento de exportación e importación, sobre todo de granos.

Las perspectivas internacionales

El crecimiento de la población mundial es un factor que incide notablemente en el panorama alimentario. Si se considera que en una década los niveles productivos han aumentado sólo alrededor de un 10 0/0, se comprende que, con el aumento poblacional, esa evolución no es significativa. Las previsiones efectuadas por organismos especializados requerirían llevar la producción mundial de granos de 1110 millones de toneladas en 1970 a 1640 millones en 1985 y a 2330 millones hacia el año 2000.

Pero ello supone un enorme esfuerzo productivo. En comparación, una hectárea de tierra cultivada debería sostener a cuatro personas a finales del siglo, sobre las 2.6 personas que sostenía en 1979.

No es posible garantizar la satisfacción de necesidades mundiales en el futuro inmediato, al menos con la necesaria homogeneidad entre regiones, países y estratos sociales en cada país.

¿Con qué grandes reservas cuenta el mundo para enfrentar esa situación?

Son tres las fuentes posibles: la reorientación del consumo de granos; la incorporación de tierras al cultivo y el aumento de la productividad del suelo.

La reorientación del consumo debería tener en cuenta, fundamentalmente, la gran cantidad de granos que se dedica en diversos países a la alimentación del ganado. Según las cifras disponibles, la ganadería absorbe en los países industrializados —incluida la Unión Soviética— más granos que los consumidos en todo el Tercer Mundo.

En cuanto se refiere a la incorporación de nuevas tierras al cultivo, 90 países "en desarrollo" disponen —según cálculos de FAO— de más de mil millones de hectáreas de reservas de tierras para el cultivo. De ellas, de acuerdo con la misma fuente, 476 millones se encuentran en nuestra región.

La incorporación de esas reservas a la producción puede efectuarse a un ritmo de más del 3 0/o anual en el crecimiento de las superficies cultivadas. Aunque, en rigor, debe considerarse que para ello debe existir una demanda efectiva que haga rentable ese proceso de incorporación que, por otra parte, se concretaría sobre tierras cada vez menos fértiles y de acceso más difícil.

Con respecto a las posibilidades de mejorar la productividad, los actuales progresos científicos y tecnológicos permiten desarrollar esa perspectiva.

Realidad alimentaria en nuestra región

América Latina y el Caribe tienen, asimismo, un problema de alimentos aunque, en términos generales, no tan grave como otras regiones del mundo, en las que la persistente amenaza de hambrunas generalizadas y catástrofes climáticas, pese a ser menos frecuente que en otros siglos, aún marca el ritmo de la historia de pueblos enteros.

Es cierto que en nuestra región el problema tiene connotaciones más restringidas y manifestaciones menos drásticas. Es cierto también, sin embargo, que podemos superponer a nuestra geografía un mapa de subnutrición y hambre, identificando en él ámbitos específicos en los que dichas manifestaciones del problema global adquieren visos de innegable gravedad.⁽¹²²⁾

Es inevitable preguntarnos por qué, en una región que —considerada en su conjunto— es exportadora neta de alimentos, subsisten estos problemas en muchos países y en áreas específicas de todos los países. Existe información según la cual, con la tecnología ya disponible y utilizada a nivel de la región, y a partir de las tierras incluidas en nuestra frontera agrícola, se podría incrementar significativamente la producción de alimentos a nivel de cada país y para la región como un todo. Salvo algunas excepciones, cada país —y sobre todo, el conjunto de países— posee condiciones para satisfacer las necesidades nutricionales de la población, con significativos saldos exportables; con estos saldos podría contribuirse aún más al aumento de la disponibilidad de alimentos en el resto del mundo.

No obstante ello, y pese a que como región somos exportadores netos, la mayoría de nuestros países son importadores de alimentos en volúmenes crecientes. Obviamente, decir que para solucionar el problema hay que producir más, constituye una respuesta excesivamente simplista, una respuesta que probablemente responde a la pregunta equivocada.

Hemos sostenido en el IICA que los temas de alimentos y desarrollo son temas inseparables para nuestros países. La eliminación de la subnutrición y el hambre, para nosotros, no son objetivos que se puedan conseguir independientemente del éxito de nuestros esfuerzos por superar el subdesarrollo. Los pobres no son pobres porque quieran serlo, y los que tienen hambre no carecen de acceso a alimentos suficientes y de calidad porque éstos encaseen, sino porque no tienen cómo comprarlos. Aumentar la producción y la disponibilidad de alimentos no garantiza que quienes los necesitan tengan acceso a ellos. Más bien, la producción de alimentos para los que no existe mercado interno y que —por diversas razones— no llegan al mercado internacional, puede tener, bajo algunas circunstancias, efectos negativos en la situación alimentaria global de muchos países.

Otra falacia frecuentemente asociada al tratamiento de este tema en nuestra región es la que define qué son los alimentos desde la perspectiva de los países desarrollados. Muchas veces —por ser estos rubros los que constituyen el grueso del comercio mundial de alimentos— sólo se conciben como tales los granos, la carne, etc., olvidando que para muchos de nuestros países son otras las fuentes tradicionales de proteínas y calorías. Los productos autóctonos del trópico y los Andes Altos, por ejemplo, rara vez ingresan en una contabilidad gruesa, para la cual el trigo y la carne vacuna constituyen temas centrales.

El enfoque que acabamos de señalar ha sido consolidado recientemente por el FMI, que abrió una facilidad especial para financiar importaciones anormales —por precio o cantidad— de granos. Ese hecho confirma cuál es la perspectiva desde la cual se define el concepto de alimentos desde uno de los focos centrales del sistema económico internacional.

Algunos indicadores latinoamericanos

América Latina en general y América del Sur, en particular, concentran la mayor proporción de tierras arables del mundo en desarrollo. Sin embargo, el porcentaje de tierras efectivamente bajo cultivo era en 1965, en América del Sur, de sólo el 11 0/0, frente a proporciones que van desde el 22 0/0 en África hasta el 88 0/0 en Asia.⁽¹⁷⁶⁾ Esta situación indica una relativa abundancia de recursos para la producción de alimentos: aproximadamente el 30 0/0 de las tierras potencialmente arables del mundo que hoy no se encuentran bajo cultivo, están en América del Sur, al mismo tiempo que el Continente tiene una disponibilidad potencial de más de 3 hectáreas por persona. Este hecho es de fundamental importancia, ya que implica la necesidad de que las relaciones producción de alimentos-nutrición, sean planteadas y analizadas no sólo desde la perspectiva de la problemática regional, sino dentro del marco más amplio de las necesidades alimentarias mundiales y la contribución de la producción latinoamericana a las mismas.

Por otra parte, esa relativa abundancia de tierras con potencial para la producción de alimentos debe ser calificada, ya que su distribución no es de ningún modo uniforme a lo largo del Continente: la mayor proporción se encuentra en las regiones tropicales y subtropicales. Ello representa, en cierta medida, una limitación en términos de las complejidades de la producción en dichas zonas, y de la necesidad de desarrollar estrategias de producción acordes con las características ecológicas de las mismas. La producción tropical de cereales y tubérculos constituye un buen ejemplo.

La producción agropecuaria en América Latina ha crecido entre 1950 y 1977, a una tasa anual del 3.2 0/0, la cual ha sido suficiente para atender el crecimiento demográfico de la región en su conjunto y lograr una pequeña mejoría en la disponibilidad de productos alimenticios por habitante.

Esa evolución, satisfactoria en apariencia, necesita ser calificada en tres aspectos centrales para el tema que estamos tratando, por sus consecuencias en términos de estrategias e inversiones futuras:

En primer término, es preciso tener en cuenta, para evitar una visión deformada de problema tan vital para el desarrollo de los países y el sustento de sus poblaciones, que el análisis conjunto, efectuado por razones estadísticas y de comprensión global, oscurece el drama de muchos países o zonas geográficas determinadas. Al referirnos a una situación alimentaria regular, y aun con leves mejorías, hay que recordar la existencia de "bolsones de pobreza" en los cuales se vive por debajo de las necesidades básicas.

En segundo lugar, los incrementos de la producción se han dado, fundamentalmente, sobre la base de la incorporación de nuevas tierras a la producción agropecuaria. Si se estudia los orígenes de los incrementos de la producción de granos en las distintas regiones del mundo, surge con claridad que en América Latina la mayor parte de esos incrementos —dos tercios, aproximadamente— ha provenido de la expansión horizontal de la producción, y sólo algo más de un tercio (aproximadamente 40 % en el período 1960/1971) del incremento de los rendimientos. Estas cifras llaman la atención, ya que aún en Africa, región que presenta una disponibilidad de tierra similar a la de América Latina, la relación es aproximadamente la inversa. Esta situación es probablemente resultado de la disponibilidad relativa del recurso tierra que existe, o al menos existía en 1965. Al mismo tiempo, el hecho de que la base de la expansión se haya producido a partir de la incorporación de nuevas tierras, permite pensar en la posibilidad de futuros incrementos a partir de la incorporación de nueva tecnología.

El tercer aspecto a resaltar es que los incrementos que se han producido han sido muy dispares entre los distintos productos y países, particularmente en aquellos cultivos que constituyen la dieta básica de la región, como el maíz, frijol, trigo, papa, etc. Con respecto a éstos, un conjunto importante de países cuenta hoy con una disponibilidad por habitante menor que a comienzos de la década de 1950. Por ejemplo: Colombia, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, en frijol; Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú, en papa; Colombia, Argentina, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela en trigo, etc.

Otro aspecto de la producción y la disponibilidad real de alimentos de la región, es la vinculación con el papel que la misma desempeña en la oferta alimentaria mundial, particularmente en granos, frijol y carne de res. Estos productos han integrado e integran un porcentaje importante en las exportaciones regionales y, por lo tanto, los aumentos en sus volúmenes de producción no implican, necesariamente, aumentos en la disponibilidad neta de alimentos de los países

productores, especialmente en aquellos que viven en crónicas situaciones de déficit de su balanza de pagos y, por lo tanto, enfrentan permanentemente presiones exportadoras.

En la última década, también en nuestra región aumentó significativamente el consumo de granos para alimentación de ganado.

En síntesis, las cifras de disponibilidad global de alimentos a partir de la evolución de la producción a nivel regional, son alentadoras. Sin embargo, esta situación global no puede proyectarse de manera directa a nivel de países y productos, ya que parecería derivarse de éxitos considerables en algunos productos y países que conviven con situaciones de estancamiento productivo de otros, lo cual determina que, en algunos casos, haya una disminución de la disponibilidad neta por habitante.

Los aspectos nutricionales

En el contexto mundial, América Latina presenta, dentro de las regiones en desarrollo, el panorama menos crítico en materia de subnutrición o desnutrición. Y ello, tanto en lo que se refiere a cantidad de personas afectadas como en términos porcentuales respecto del total de la población. En 1970, el 13 0/0 de la población de nuestra región (alrededor de 36 millones de personas) recibía un suministro de proteínas y energía por debajo de lo que se considera el límite inferior de los requerimientos nutricionales mínimos, que se estiman en 1540 calorías por persona y por día. Estimaciones similares para las restantes regiones, arrojaban cifras significativamente mayores: 25 0/0 y 30 0/0, respectivamente, para África y el Lejano Oriente. Estimaciones posteriores, basadas en la Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial de FAO, ubican la población de malnutridos de América Latina en 46 millones de personas, el 15 0/0 de la población estimada para 1973.

Los datos que hemos analizado muestran la situación alimentaria de América Latina como menos grave que las de las restantes regiones en desarrollo. Sin embargo, es necesario subrayar que las estimaciones de la malnutrición, sobre las que nos hemos basado, tienden a ser, en el mejor de los casos, subestimaciones de la verdadera magnitud del problema. Los datos presentados estiman la población subalimentada a partir de la fijación de un límite inferior de requerimiento de energía y proteínas, que sería para América Latina de 1540 calorías por persona y por día. Este límite se encuentra muy debajo de los consumos promedio de los países desarrollados, y aún

de las 2400 calorías diarias que se estiman como mínimo necesario para mantener una vida activa en América Latina.

A pesar de lo que acabamos de señalar, podemos reiterar que la situación alimentaria de América Latina presenta un panorama relativamente más benigno que el de otras regiones del Tercer Mundo si se toman como indicadores del mismo las cifras de malnutrición extrema o las de disponibilidad global de alimentos. Por el contrario, si las mencionadas restricciones se rebajan y se pasa a un concepto más amplio, tratando de incorporar al problema a toda aquella población que sufre problemas alimentarios, las magnitudes crecen en forma alarmante. Esto probablemente sea cierto no sólo para América Latina sino para todas las regiones, incluyendo las desarrolladas, pero creemos que es útil resaltarlo porque pone la cuestión en una perspectiva más apropiada desde el punto de vista de su magnitud y señala la necesidad de tomar las medidas acordes con la situación.

Las fuentes autóctonas de alimentos

Cualquier intento de construir una racionalidad latinoamericana y del Caribe para solucionar problemas de alimentos, no sólo se asocia a la solución de nuestros problemas de desarrollo, sino que también pasa —necesariamente— por la valorización de nuestras fuentes autóctonas de alimentos. Sabemos mucho menos sobre ellas, y sobre cómo aumentar su productividad, que lo que sabemos sobre otras fuentes que constituyen la salida razonable para algunos de los países, entre ellos los responsables por el grueso de las exportaciones regionales.

Como se mencionó, con frecuencia se restringe el concepto de alimentos a los granos, porque ellos constituyen la mayor parte del comercio internacional alimentario. Pero en nuestro Continente, y no sólo en las grandes extensiones tropicales, se dan muchos otros productos que constituyen la base de la alimentación para nuestras poblaciones.⁽²²⁹⁾

En Paraguay, por ejemplo, en el período 1975-77, el 14.9 % del total de las calorías procedió de la yuca. En Brasil, ese porcentaje fue del 8 %. En general en casi todos los países, el azúcar y los aceites constituyen un alto porcentaje de las fuentes de calorías. México y los países centroamericanos —con excepción de Costa Rica— obtienen un alto porcentaje de calorías del maíz. Los países del Cono Sur lo obtienen del trigo. La carne vacuna, con excepción de Argentina, Paraguay y Uruguay, provee un porcentaje bajo de la alimentación en América Latina y el Caribe.

La cuestión de la definición del concepto de alimentos está ligada a la definición de qué agricultura queremos o podremos tener en América Latina. En nuestra región subsisten varios tipos de agricultura. En los extremos de un continuo muy heterogéneo, tenemos a la agricultura comercial modernizada, que aplica tecnología avanzada y consigue alta productividad; por otro lado, la agricultura tradicional, tecnológicamente atrasada y de baja productividad.

La agricultura modernizada dispone de capital, tierra, insumos agrícolas y capacidad administrativa en cantidad y calidad suficientes para desarrollar y aplicar una tecnología rentable; está plenamente integrada a las economías nacionales y se inserta favorablemente en la economía mundial. A su vez, la agricultura tradicional no dispone de estos medios en la cantidad ni con la calidad suficientes. En líneas generales, estos dos tipos de agricultura se han especializado en producciones diferentes para diferentes clientelas. La agricultura moderna produce mayormente para la población de ingresos medios y altos y para la exportación, mientras que la agricultura tradicional produce para la población de bajos ingresos, incluyendo altos porcentajes para autoconsumo.

La dinámica económico-social ha favorecido, de hecho, el modelo de desarrollo que da prioridad al consumo de los grupos de ingresos medios y altos. La agricultura tradicional ha quedado relegada.

Perspectivas regionales

Se ha mencionado que América Latina y el Caribe pueden realizar aportes significativos a la solución del problema de los alimentos en el resto del mundo. Dos son las vías más obvias. La primera consiste en ordenar nuestra propia casa, reduciendo la dependencia de alimentos importados que hoy existe en muchos de nuestros países.

Esa reducción es conveniente por diversas razones: en primer lugar, por la probable tendencia al aumento de los precios mundiales de los alimentos; debido, asimismo, a los aumentos de los fletes, a la crisis energética y a las dificultades que se generan en la balanza de pagos a causa de la dependencia del exterior. Los esfuerzos globales de desarrollo y la atención prioritaria a la producción de todo tipo de alimentos podrán darnos respuestas en ese sentido.

La segunda vía, vinculada estrechamente con lo anterior, es la de aumentar nuestras exportaciones. Para ello, existen restricciones similares; las pautas para obtenerlo pasan, necesariamente, por las mismas soluciones. A ello hay que agregar el abanico de restricciones

comunes al comercio internacional y aquellas derivadas de la escasa capacidad de países con déficit alimentarios significativos para importar alimentos. Solos, poco podemos garantizar más allá de aumentar la disponibilidad global de alimentos.

Con independencia de cuáles sean la situación y las soluciones a instrumentar de manera inmediata, lograr un mejor aprovechamiento de los recursos productivos y alimentarios disponibles es una necesidad ineludible en el largo plazo. En ese sentido, la situación de América Latina es altamente estratégica, ya que dispone tanto de tierras como de recursos genéticos nativos aún no explotados en su totalidad, y por lo tanto, de un importante margen para contribuir a la solución de los problemas tanto a nivel de la región como en otras partes del mundo. En cuanto se refiere a estrategias concretas, cuatro son los grandes rubros que aparecen como prioritarios, en relación con los análisis que hemos efectuado:

- a. acciones dirigidas al logro de una mejor organización de las actividades de producción;
- b. acciones tendientes a un mejor aprovechamiento de las producciones actualmente disponibles;
- c. acciones orientadas al desarrollo de nuevas alternativas de producción;
- d. negociaciones conjuntas con el propósito de lograr apoyo a las garantías en los suministros y mejorar las exportaciones regionales.

Los representantes de Estados Miembros del IICA reunidos en la VIII Conferencia Interamericana de Agricultura, en Santiago, Chile, en abril de 1981, reconocieron la validez de nuestros enfoques. Señalaron, unánimemente, que la forma más eficiente de solucionar el problema de alimentos en nuestra región exige la cooperación y la solidaridad entre nuestros países. Una política regional de seguridad alimentaria, debidamente complementada con esfuerzos globales de desarrollo a nivel de país, puede más que muchos esfuerzos aislados y desarticulados. Una América Latina unida en torno a esta causa común, también será un mejor interlocutor a nivel mundial y podrá hacer más por otros países y regiones, con restricciones mayores, con menos recursos y con plazos más perentorios.

CAPITULO 3
VIGENCIA Y AJUSTES EN LAS MODALIDADES DE
COOPERACION

CAPITULO 3

VIGENCIA Y AJUSTES EN LAS MODALIDADES DE COOPERACION

Al mismo tiempo que en nuestra región va cambiando la forma de concebir el desarrollo, se ajustan también la concepción y organización de acciones de cooperación técnica internacional para promoverlo y para apoyar los esfuerzos que realizan los países en esa materia.

Durante la década de 1970 se consolidan progresivamente algunas ideas centrales: la cooperación técnica entre países, la cooperación "participativa", la integración de enfoques técnicos, el fortalecimiento institucional, la coordinación interinstitucional y otros. Prácticamente todas estas ideas tienen como punto de origen común un reconocimiento de los progresos realizados por los propios países, de la capacidad construida paulatinamente tanto en términos humanos como institucionales, y de la diversidad de enfoques y perspectivas existentes para definir los problemas y para plantear su solución.

En ese período el IICA puso gran énfasis en operacionalizar el concepto de cooperación técnica participativa. Con él se pretendió abandonar la antigua y conocida aproximación que realizábamos casi todos los organismos internacionales a la "asistencia" para el desarrollo. Implícita en esta modalidad tradicional se encuentra la premisa de que algunos saben y otros no, y que la mejor forma de transferir conocimiento es aquella en que los organismos internacionales hacen directamente las cosas, y entregan programas y organismos montados y funcionando. Se asume en estas modalidades también

—y la historia así lo muestra con claridad— que los países pueden en ese momento recibir lo que se les entrega y continuar manejándolo con parecida efectividad.(221)

Luego de muchísimos fracasos y algo de introspección, aparece con ventajas innegables la perspectiva de trabajar **junto** con los países, desenfatiando el papel del organismo externo en la programación y ejecución directa de acciones. Se comienza a explorar el rol catalítico de la cooperación internacional en sustitución de concepciones anteriores de actuar **en lugar** de organismos nacionales para lograr resultados que ellos no hubieran podido alcanzar hasta el momento.

Esta nueva perspectiva coincide en el tiempo con una crítica cada vez más generalizada a la cooperación técnica internacional, en la que se sostiene que ésta sólo es capaz de ver los problemas del mundo en desarrollo desde la óptica de los países ya desarrollados. Los modelos y soluciones propuestos en consecuencia, poco tendrían que ver con la naturaleza peculiar de dichos problemas y sus manifestaciones en el contexto de naciones pobres, en algunos casos recién salidas de traumatizantes experiencias coloniales, en otros ya lanzadas en procesos de crecimiento y de inserción en economías mayores a partir de formas autóctonas —poco convencionales desde el punto de vista de los países industrializados— de plantear objetivos de desarrollo y organizarse para alcanzarlos.

Junto con estas ideas relativas a la necesidad de tornar más "participativa" la cooperación técnica internacional, se debate también en el IICA la idea de mantener una dimensión innovadora en nuestro trabajo a nivel regional y en cada Estado Miembro. El meollo de la discusión se ubica entre los extremos de responder estrictamente a lo que se nos solicita, en la forma en que se nos pide que lo hagamos, o de aprovechar conocimientos, experiencias y perspectivas adquiridos en el trabajo en otros países que presentan soluciones diferentes, de carácter claramente innovador, coherentes con la "doctrina" global con la cual los propios países, en su conjunto, han dotado al IICA desde sus cuerpos políticos de administración superior. De alguna manera el IICA ha optado por organizar su trabajo en líneas más cercanas a la segunda opción. Ello no obsta, sin embargo, a que con frecuencia resulte difícil manejar técnicamente la organización de actividades de corte innovador respetando y promoviendo la dimensión de partici-

pación de los países en el diseño y puesta en práctica de lo que hacemos.

Naturalmente, la combinación de imperativos de participación de los países y de innovación en el trabajo, ha motivado que se asigne importancia creciente a la cooperación directa entre países, conocida en algunos ámbitos bajo los apelativos poco satisfactorios de cooperación "recíproca" u "horizontal". Esta perspectiva ha cobrado gran fuerza en los últimos años a nivel de la propia región y a nivel mundial, hasta el punto en que debe concebirse hoy como una de las más ricas e importantes vertientes para la evolución futura de la cooperación internacional. Estamos seguros de que, en cierta forma, la gravitación de organismos como el nuestro en el futuro dependerá en gran medida de nuestra capacidad para ser útiles a los países en la organización de esta nueva modalidad de trabajo común.

La definición e integración de dimensiones nacionales y multinacionales de la cooperación técnica ha constituido otra área importante de reflexión en este período. Allí el IICA ha realizado algunos aportes importantes, a partir de la denominada "proyección hemisférica", a través de la cual se organizaron oficinas técnicas en todos los países. Cada una de estas oficinas mantiene la responsabilidad de elaborar, junto con las autoridades nacionales, propuestas globales de acción en el mediano plazo, que deben guardar coherencia con las demandas planteadas por el país y con los fundamentos doctrinarios básicos planteados por el conjunto de países para la acción general del Instituto.

Esta modalidad de trabajo condujo a la organización de programas básicos a nivel de cada uno de los países, diferentes entre sí, en los que se integran acciones correspondientes a las diversas líneas de trabajo del IICA. En cada país la organización de las actividades y el conjunto de propuestas técnicas adelantadas por la oficina, tiene la oportunidad de concentrar sus acciones en campos prioritarios y de adecuarse —en principio sin perder la perspectiva innovadora— a las características particulares del país y a las demandas planteadas por sus autoridades.

Simultáneamente, y precisamente para garantizar la calidad técnica de las acciones a nivel nacional, se plantea el desarrollo de acciones a nivel multinacional. Son propósitos cen-

trales de estas acciones la profundización del conocimiento en cada área técnica, la investigación, la construcción de modelos conceptuales y operativos para el desarrollo de la cooperación técnica, la capacitación y el reciclaje del personal profesional, la promoción de enfoques, proyectos y programas a nivel de país, y otros. La interacción entre las dimensiones nacional y multinacional en cada área de trabajo enriquece la perspectiva técnica global, facilita el desarrollo y la adopción de enfoques y metodologías técnica y políticamente viables y hace posible la integración conceptual y operativa de campos diversos.

La dimensión nacional, en particular, lleva a enfocar la atención de la cooperación técnica en problemas complejos, cuya solución requiere el aporte de varias disciplinas. El tomar estos problemas como área conjunta de trabajo con organismos de los países, permite objetivar sobre el terreno y llevar a la práctica respuestas interdisciplinarias. El rescate de éstas, tanto a nivel operativo como a nivel teórico, se hace con ventaja a escala plurinacional, al ser posible la comparación de distintas circunstancias nacionales y la replicación de experiencias exitosas. Las acciones de tipo integrado, diferentes a la cooperación prestada en campos técnicos altamente especializados, constituyeron también en este período una fuente renovadora de las concepciones tradicionales de la cooperación.

Tal vez uno de los aportes más importantes de los últimos diez años en esta materia ha sido la profundización de un pensamiento sistemático sobre el tema del desarrollo y fortalecimiento institucional. Son antiguas las preocupaciones relativas a la continuidad de las innovaciones y las mejoras en el desempeño institucional introducidas en los países por la acción de la cooperación técnica internacional. Son asimismo conocidas las críticas formuladas a ésta sobre la escasa "institucionalización" de su trabajo, que resulta en la desaparición de programas, e incluso de organismos, una vez que cesa el flujo de asistencia externa. Como respuesta a ello, se intenta desde hace algunos años establecer modalidades de cooperación que permitan garantizar la continuidad de las mejoras. Dos grandes grupos de modalidades surgen de esta búsqueda. En uno de ellos se enfatiza el establecimiento de compromisos formales de contrapartida nacional (que pueden incluir obligaciones presupuestarias, el mantenimiento de personal en determinados puestos, etc.) que asegurarían, al

menos en ese plano formal, la supervivencia de conjuntos específicos de acciones. La segunda aproximación al problema ha postulado, de hecho, circunscribir el sujeto de la cooperación técnica a los organismos y subsistemas institucionales de los países.

El planteamiento básico de este segundo enfoque reconoce la escasa capacidad de los organismos internacionales de cooperación para tener impacto directo sobre los productores mismos, y sugiere llegar a ellos indirectamente a través de los subsistemas y organismos que los países han creado para ello. Para lograrlo, se propone enfocar sistemáticamente el mejoramiento de la capacidad de los mismos mediante acciones planteadas en forma integral, trascendiendo objetivos tradicionalmente parciales de capacitar personal, mejorar equipamiento, etc. Estos son sustituidos por aproximaciones de carácter más global, que buscan mejorar la capacidad institucional total. No corresponde abundar aquí sobre las distintas formas en que este segundo enfoque se ha llevado a la práctica. Existe amplia literatura sobre el mismo, sobre las dificultades en su aplicación y sobre algunos logros importantes.

El IICA pone especial énfasis en el fortalecimiento institucional desde que su Plan General lo señaló en 1970 como estrategia básica de acción del Instituto.

Las relaciones entre la cooperación técnica y la cooperación financiera han constituido otro de los temas de discusión y reflexión durante los últimos años. Se ha señalado que existen pocos nexos entre los organismos responsables de una y otra, de suerte que ha resultado muy difícil, y en ocasiones imposible, sumar los aportes de ambas a nivel de los países que las reciben. Las razones para la persistencia de esta separación son bien conocidas, e incluyen la diferencia en la filosofía básica y la modalidad de operación que existe entre organismos, la composición heterogénea de sus cuerpos directivos, etc.

La búsqueda de una integración entre cooperación financiera y cooperación técnica constituye un objetivo legítimo de países y organismos, a la vez que se mantiene como uno de los puntos de agenda menos logrados en la discusión regional de los últimos años sobre instrumentos de cooperación.

Un tema que llama la atención al recorrer la evolución experimentada por la cooperación técnica en el ámbito de nuestra región, es la dificultad para identificar con algún grado de precisión qué desean los Estados Miembros, cuál es su preferencia, o su posición, con respecto a asuntos como los que se han citado. No es del caso abundar aquí en ejemplos. Más bien, baste con señalar en términos generales que es frecuente percibir que muchos países asumen posiciones diferentes, y en ocasiones contradictorias, y aún en el mismo organismo en el transcurso de períodos relativamente breves. Tal vez de estas inconsistencias se derive la lentitud con que éstos incorporan algunos cambios y mejoras a su operación: la coordinación interinstitucional es un caso. Otro es el acercamiento de la cooperación financiera y la cooperación técnica. Aún otro es la adopción del fortalecimiento institucional como estrategia de trabajo.

La explicación de estas inconsistencias tal vez radica en la propia evolución que los conceptos básicos de cooperación están experimentando. Ha llegado el momento sin embargo de que, frente a dificultades financieras de todos conocidas y y en virtud de la proliferación de agencias y organismos, los países asuman posiciones firmes, entreguen lineamientos claros y exijan resultados efectivos. De no ser así, es previsible una marcada disminución de la utilidad real de los servicios, acompañada de un crecimiento de la carga financiera que ellos representan.

El presente Capítulo sintetiza la forma en que el IICA fue percibiendo y adoptando cada uno de los instrumentos de cooperación que se han descrito, y las innovaciones que a ellos se fueron introduciendo. Un elemento común de las diferentes secciones es el de considerar el esfuerzo como inconcluso, como aún en gestación y ajuste. En conjunto, ellas presentan la respuesta organizativa y de operación que ha venido dando el IICA a los cambios en el contexto político regional y en la concepción misma del desarrollo.

Estas propuestas se realizaron con un alto grado de independencia y autonomía frente al resto del Sistema Interamericano. El ingreso de Canadá y Guyana al IICA —aún no concretado a nivel de otros organismos del Sistema— que se produce en esa época, enriquece la perspectiva y ratifica la singularidad de nuestros enfoques.

Presentaciones de distinto tipo realizadas ante los cuerpos directivos del IICA, ante reuniones técnicas y políticas propiciadas por diversos organismos y trabajos y contribuciones de compañeros del Instituto, constituyen las fuentes principales para las diversas secciones del Capítulo.

3.1 LA VIGENCIA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO ESTRATEGIA BASICA DEL IICA.

El fortalecimiento institucional como estrategia básica del IICA, fue adoptado en el Plan General del Instituto en 1970. Desde ese momento sostenemos que sin instituciones fuertes y eficientes no habría posibilidad de desarrollo. Un análisis retrospectivo de esta modalidad estratégica muestra lo acertado de la elección y el grado de vigencia que sigue teniendo. En la perspectiva actual, puede asegurarse que el factor de mayor peso por el pobre nivel de desempeño que alcanzaron los planes de desarrollo agrícola y rural formulados por los países durante la década de los setenta, fue precisamente la imperfección e ineficiencia del aparato institucional en que se apoyaban los gobiernos para realizar su gestión.

Se ha argumentado que el bajo nivel de realización de estos planes era consecuencia de los planteamientos poco realistas que representaban y de la ausencia de una auténtica decisión política de llevarlos a cabo. Sin desechar enteramente esta argumentación, es preciso reconocer que esa carencia de realismo era precisamente un indicador de las limitadas capacidades de diagnóstico y diseño que las propias instituciones tenían. La falta de decisión política para realizar la amplia y a veces imprecisa declaratoria de un plan concreto no implicaba, sin embargo, que los gobiernos no tuvieran un deseo genuino de alcanzar algún grado de desarrollo. Preciso es reconocer que los programas políticos que se imponían los gobiernos no encontraban su adecuada traducción estratégica en esos planes de desarrollo imprecisos y mal diseñados que el aparato institucional era capaz de producir.

Salvando estas imprecisiones en diseño, nadie duda que los gobiernos de la región, ya sea a través de planes formales de desarrollo o de manifestaciones implícitas o explícitas de política económica perseguían, con un claro propósito, el alcance de un mayor nivel de desarrollo económico. Estos propósitos se apoyaban en modelos económicos distintos, dependientes de la particular concepción doctrinal que imperara en los gobiernos y encerraban diversos grados de compromisos políticos derivados de las respectivas estructuras de poder. Aún con estas salvedades, los distintos gobiernos, en mayor o menor grado según los casos, mostraban un genuino deseo de alcanzar algún grado de despegue económico.

Las recientes interpretaciones sobre la pobreza de logros de los planes de desarrollo, ponen el énfasis en las concepciones doctrinales equivocadas y en la estructura de poder político que presentan los

países. Aunque no se pueda rechazar esta argumentación, sería preciso, sin embargo, que para el logro de interpretaciones sólidas del fenómeno, se pudiera hacer abstracción de la parte de responsabilidad que, por el pobre desempeño de los planes de desarrollo, le correspondía a la ineficiente estructura y capacidad del aparato institucional.

La estrategia de fortalecimiento institucional parte de la decisión política por alcanzar el desarrollo y centra su acción en el planteo de los cambios institucionales necesarios para que esa decisión se cumpla. La decisión política se toma, pues, como dato y no es cuestionada por la estrategia. Esto no es óbice, sin embargo, para que a la hora de hacer operativa la estrategia sea necesario analizar el entorno político-económico-administrativo que rodea a las instituciones, para determinar hasta qué punto este entorno permite la realización de los objetivos de política económica.⁽¹⁹⁷⁾

La primera época del IICA

Cuando el IICA se planteó como estrategia básica el fortalecimiento institucional, la concepción, aunque correcta y bien argumentada, carecía de una adecuada instrumentación. Se hizo imprecisa la aplicación de la estrategia por parte del Instituto, y sólo en fechas relativamente recientes y después de un largo proceso de ensayo de modalidades de cooperación técnica, se ha llegado a precisar la adecuada operatividad. La explicación de esta situación se deriva de los mismos orígenes históricos del Instituto. En una primera etapa, las secuelas propias de una entidad de investigación y educación como el IICA había sido hasta entonces, impusieron una percepción restringida de lo que el fortalecimiento institucional representaba. La acción del IICA se centró en actividades de capacitación de técnicos de las entidades nacionales, y respondió al mismo enfoque doctrinal de "provisión de capacidades" en abstracto que había inspirado al Instituto en las décadas precedentes.

Como además la clientela institucional que la nueva modalidad de acción representaba era, en larga medida, nueva para el IICA, el Instituto sólo encontró en las entidades de educación e investigación interlocutores asequibles y relativas facilidades de acceso. Con las otras entidades el proceso de penetración fue mucho más difícil y los primeros contactos se hicieron a niveles poco relevantes y de acuerdo a patrones excesivamente personalistas.

Si bien estas limitaciones eran comprensibles para una institución que abandonando el relativamente confortable ambiente acadé-

mico empezaba a incursionar en el campo de la asistencia técnica internacional, lo realmente grave de la situación fue la ausencia de un claro sentido de propósito y dirección de lo que esa asistencia técnica debía representar. Las acciones de apoyo técnico del IICA se centran en dependencias concretas de un organismo y perseguían el mejoramiento de la calidad de trabajo que esa dependencia desarrollaba, sin preocuparse demasiado si ese trabajo estaba en línea con los planteamientos de desarrollo agrícola y rural que formulaba el gobierno. Este fortalecimiento institucional tenía un carácter aislado y mecanicista que desvirtuaba el propósito central de la estrategia.

Posteriormente el IICA fue afinando la instrumentación y se llegó a mayor precisión institucional con el apoyo de tres instrumentos básicos: a) los Planes de Acción a Nivel de País (PANP); b) el diagnóstico institucional y c) los proyectos de fortalecimiento institucional. A continuación se hace una somera descripción de cada uno de estos instrumentos ya que es a través de ellos que se llega a una adecuada percepción de lo que la estrategia de fortalecimiento institucional representa para el IICA. De los tres instrumentos, sin embargo, el diagnóstico institucional es el que da un indicador más claro del significado de la modalidad estratégica del IICA y del grado de vigencia que esta modalidad sigue teniendo. Es por eso que en la descripción que sigue se hace una explicación más extensa y algo más detallada de ese instrumento.

Los Planes de Acción a Nivel de País (PANP)

Este instrumento sirve para establecer los planes estratégicos de la acción de cooperación técnica de cada Oficina del IICA a mediano plazo, con base en los planteamientos de política de desarrollo agrícola y rural que se formulan los países.

Parten estos planes de un análisis interpretativo de la problemática nacional en relación al desarrollo agrícola y rural, y de una determinación del contenido y estructura de la política del gobierno en estos campos. De esta apreciación la oficina delimita su campo potencial de acción por medio de la selección de aquellos objetivos planteados por el gobierno que sean compatibles con el Plan General del IICA, que sean coincidentes con las posibilidades de acción del Instituto y que sean prioritarios para el propio gobierno.

De este campo potencial de acción del IICA a nivel de país, se obtienen los mandatos respectivos para los subsistemas institucionales en cada área de acción de política, v.g. educación, investigación, desarrollo regional, comercialización, etc. Se realiza, entonces un

diagnóstico de cada subsistema institucional, con el fin de determinar cuáles son las deficiencias y limitaciones que representan en relación con un adecuado cumplimiento de los mandatos respectivos. De las deficiencias y limitaciones encontradas se seleccionan aquellas más relevantes y más coincidentes con las posibilidades de cooperación técnica del IICA, y de ahí se identifican los proyectos particulares para cada área de acción. Los objetivos de estos proyectos son precisamente la corrección de todas o parte de esas deficiencias para que las instituciones puedan cumplir adecuadamente los mandatos de política.

Es innegable que el PANP representa el instrumento más importante para instrumentar la estrategia de fortalecimiento institucional del IICA. La acción del Instituto se realiza fundamentalmente a nivel de país y con el PANP se alcanza un ordenamiento programático de esta acción, donde se compatibilizan tanto el propio enfoque doctrinal para el desarrollo del IICA como los planteamientos que los gobiernos respectivos hacen para alcanzar su desarrollo agrícola y rural. Los proyectos no representan ya acciones aisladas realizadas con criterio personalista, sino que son componentes de una acción bien orquestada de fortalecimiento institucional cuya medición de desempeño se hace en relación, no de una entidad u organismo aislado, sino del logro eficiente de los objetivos de política planteados por el gobierno.

Diagnóstico institucional

Una de las dificultades más serias para implementar la estrategia de fortalecimiento institucional estribaba precisamente en determinar cuál debería ser el carácter de ese fortalecimiento. En una primera aproximación, y tal como se mencionaba antes, el fortalecimiento institucional se entendió como mejoramiento de las capacidades técnicas de las entidades; como tal, la acción del IICA se concentró en el entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos en el desempeño de sus tareas. Aunque posiblemente esta tarea, en forma eventual y a largo plazo se tradujera en un impacto positivo para los países, lo cierto es que sus resultados en términos de una mayor eficiencia institucional fueron muy pobres. En primer lugar, la poca permanencia de los técnicos nacionales en una misma función y el cambio permanente de directivos y estructuras orgánicas, convirtió esta tarea en algo repetitivo que raramente llegaba a internalizarse por la institución. En segundo lugar, al no venir referida la acción del IICA al apoyo de las instituciones, en relación al cumplimiento de mandatos específicos, esta acción carecía de priorización, de logística y de posibilidades de medición.

La incorporación del PANP como instrumento esencial de la estrategia de fortalecimiento institucional salvó estas parcialidades de enfoque y permitió a las oficinas una delimitación clara de campos de acción, de acuerdo con los planteamientos de política que se hacían los gobiernos. La acción específica de fortalecimiento institucional en cada uno de esos campos quedaba todavía muy imprecisa y vaga; aunque se amplió el enfoque de capacitación y entrenamiento de técnicos nacionales y se introdujeron técnicas de gestión institucional para mejorar la capacidad administrativa y funcional de los organismos públicos, se siguió con la misma percepción restringida que consideraba la "provisión de capacidades", en abstracto, un aporte válido para el desarrollo.

Así, los entes públicos fueron considerados aisladamente y sin relación a mandatos concretos de política ni integración dentro de subsistemas institucionales específicos. La asistencia técnica en gestión institucional cobraba un carácter similar al de capacitación y entrenamiento de técnicos; a las entidades particulares se les desarrollaba capacidad gerencial y administrativa en el desempeño de tareas que ellas mismas se planteaban, y en relación de sus leyes orgánicas y estatutos, sobre la base de que, con eso, se mejoraba su capacidad para desarrollar cualquier mandato.

El marcado carácter mecanicista de este enfoque y la poca comprensión que se tuvo del rol funcional de cada entidad en un contexto sistemático institucional, explica lo limitado de su aporte en relación al cumplimiento de las políticas de desarrollo específicas. Estas limitaciones fueron salvadas con la introducción de una instrumentación adecuada para realizar el diagnóstico institucional. Este diagnóstico presenta la siguientes características:

- a. se refiere al conjunto de entidades agrupadas en un subsistema institucional para cumplir un mandato de política.
- b. dentro de cada subsistema institucional se identifican tres componentes o roles de participación de las entidades para cumplir el mandato:
 - Diseño
 - Dirección
 - Ejecución
- c. El diagnóstico se realiza con referencia a las deficiencias que el subsistema institucional presenta para cumplir el mandato encomendado.

Este enfoque por subsistemas institucionales por cada área de acción de política, en lugar del enfoque por organismos y entidades aisladas, estaba claramente explicitado en la conceptualización de la estrategia de fortalecimiento institucional del Plan General del IICA.

Sin embargo, en la práctica y por las razones apuntadas, tomó bastante tiempo hasta que esta modalidad quedara suficientemente operacionalizada dentro del IICA. Los tres roles de participación institucional estaban también considerados en el Plan General, pero no estaba suficientemente explicado que eran roles de participación institucional dentro de un subsistema y para cumplir mandatos específicos de política.

El aporte más importante del instrumento de diagnóstico institucional se sitúa en el establecimiento del mandato de política como plano referencial para realizar el diagnóstico. De acuerdo con esto, el fortalecimiento institucional puede medirse con relación a referencias concretas, v.g. eficiente cumplimiento de un mandato de política y no con referencia a logros ambiguos e instrumentales de utilidad indefinida.

La capacidad institucional

La capacidad institucional para cumplir el mandato de política se miden con base en las tres variables siguientes:

- Marco programático
- Instrumentación
- Autonomía de gestión

El marco programático se refiere al ordenamiento estratégico funcional que debe seguir el subsistema institucional para cumplir adecuadamente el mandato de política. La instrumentación se refiere a la disponibilidad de herramientas de planificación, gestión, financieras, técnicas, etc., para poder ejecutar la estrategia planteada por el marco programático.

La autonomía de gestión se refiere a la necesaria independencia y libertad de acción que el subsistema institucional requiere para cumplir el mandato de política. Las tres variables deben darse en un grado mínimo de eficiencia para asegurar que el mandato de política pueda ser ejecutado por el subsistema institucional. La acción del IICA se centra en salvar las deficiencias en marco programático e instrumentación que presente el subsistema institucional.

Las limitaciones derivadas de la autonomía de gestión constituyen el entorno político, legal e institucional que rodea al subsistema institucional y las posibles acciones correctivas del IICA son, sin duda alguna, muy limitadas. Es imperativo, sin embargo, el reconocimiento del significado y alcance de estas limitaciones, ya que de ello se derivan las posibilidades reales que el subsistema institucional tiene de cumplir con el mandato.

Para poder realizar el diagnóstico institucional, el IICA requiere de planos normativos por cada área de acción de política. Sólo desde la perspectiva de esos planos normativos se pueden constatar las deficiencias y limitaciones de la situación actual de las instituciones. Los planos normativos los dan los distintos marcos conceptuales que el IICA tiene por cada uno de sus programas.

Justo es reconocer, sin embargo, que estos marcos conceptuales no han sido desarrollados todavía con la precisión necesaria y que no existen criterios referenciales para cada programa del IICA que tenga aplicación general. Con el Plan Indicativo de Mediano Plazo se intentó salvar esta deficiencia pero las aportaciones reales quedaron en una caracterización de objetivos y en un listado de posibles áreas de acción por programa que no podrían considerarse como auténticos marcos conceptuales. Esta deficiencia está siendo superada por el IICA y actualmente se cuenta con aproximaciones bastante aceptables de estrategias de política por programa.

El diagnóstico institucional se establece comparando el marco programático normativo al cual el subsistema institucional debería ajustar su acción para un adecuado cumplimiento del mandato de política, con el marco programático positivo. Las deficiencias encontradas al realizar esta comparación determinan los posibles campos de cooperación técnica del IICA en esa área de acción de política.

Con relación a la instrumentación, el diagnóstico se realiza comparando requerimientos instrumentales normativos con la disponibilidad actual que presentan las instituciones. Las deficiencias instrumentales así encontradas representan también el campo potencial de cooperación técnica del IICA.

Proyectos de fortalecimiento institucional

Todas las acciones del IICA son de fortalecimiento institucional en el sentido que se viene discutiendo. El conjunto de actividades que realiza el IICA dentro de un planteamiento estratégico para ayudar a un subsistema institucional a realizar un mandato de política,

constituye un proyecto. Estos proyectos de fortalecimiento institucional del IICA presentan los siguientes elementos:

- a. Identificación del problema objetivo (problema del país) que justifica la acción remedial del gobierno.
- b. Alcance y contenido del mandato de política que formula el gobierno para resolver el problema.
- c. Identificación del subsistema institucional encargado de cumplir ese mandato.
- d. Deficiencias institucionales para cumplir el mandato detectadas de acuerdo a los criterios de diagnóstico institucional que se mencionan en la sección anterior.
- e. Objetivos del proyecto del IICA — Logros del proyecto en términos de la eliminación total o parcial de las deficiencias institucionales identificadas en d.
- f. Estrategia del proyecto del IICA para alcanzar esos objetivos.
- g. Logros medianos del proyecto — Eliminación o reducción del problema objetivo que motivó el mandato de política.

Conviene aquí hacer una distinción entre los dos tipos de proyectos que actualmente desarrolla el IICA. Inicialmente, el IICA desarrollaba la mayor parte de su acción en proyectos financiados con cuotas de tipo regular. Estos proyectos regulares tienen un ámbito de acción amplio y su estrategia aspira a llegar a los niveles de diseño y dirección del subsistema institucional, ya que es a ese nivel que el IICA puede influir en el establecimiento de prioridades y en el diseño de estrategias para cumplir con el mandato.

Aunque este enfoque es totalmente lógico y congruente con los propósitos del IICA, se observó que en la práctica, estos proyectos regulares desarrollaban una acción repetitiva, de logros indefinidos y que no llegaban a niveles relevantes de influencia. Las razones de esta situación ya se explicaron anteriormente. Por una parte, la acción de fortalecimiento institucional con referencia a un mandato de política no fue entendida ni aplicada. En segundo lugar, el acceso a niveles realmente decisorios dentro del subsistema institucional eran difíciles y las posibilidades inmediatas de acción se abrían casi siempre a los niveles de ejecución de proyectos concretos. Final-

mente, aunque el acceso a niveles decisorios se alcanzase, la misma debilidad e imperfección del aparato institucional no permitía una adecuada traducción de las decisiones a nivel de ejecución.

Los proyectos especiales

Para obviar esta situación, el IICA decidió incorporar otro tipo de proyectos que, a fines de simplificación, vamos a denominar **proyectos especiales**. Estos proyectos presentan las siguientes características:

- a. Su ámbito se refiere a un área-problema específica dentro de un área de acción política.
- b. El IICA participa más directamente y acepta un mayor grado de responsabilidad en la resolución del problema.
- c. El proyecto se financia en su mayoría con recursos extra-cuota.
- d. El proyecto suele perseguir fines demostrativos y/o experimentales con el fin de llegar a desarrollar un modelo de acción que pueda ser aplicado por el subsistema institucional.
- e. El proyecto debe ser un componente de la estrategia global de un proyecto regular del IICA implícito o explícito.

La introducción de este tipo de proyectos tuvo un efecto positivo en el sentido que permitió al IICA ejecutar acciones de campo y ampliar el conocimiento que del IICA tenían los países a través de la demostración de logros visibles.

Sin embargo, los logros concretos en términos de un real fortalecimiento institucional no fueron tan notorios. No hay que olvidar que la adopción de los proyectos especiales respondía a una logística completa que perseguía, por una parte, lograr el acceso del IICA a niveles realmente decisorios dentro del subsistema institucional y, por otro, dar mayor profundidad a la acción estratégica de los proyectos regulares, reforzando los niveles de ejecución del subsistema institucional.

Hay que reconocer que, en la práctica, se corre peligro de desvirtuar ese propósito; mientras los proyectos especiales han proliferado enormemente los proyectos regulares se han debilitado.

Esta situación es comprensible debido a la serie de circunstancias y problemas que enfrentó el IICA hasta llegar a una adecuada interpretación de lo que realmente significaba el fortalecimiento institucional. Ha sido sin duda alguna un proceso de ensayos e intentos muchas veces frustrados y desalentadores. Mirando hacia atrás, sin embargo, con la perspectiva de toda una década en que se trató de transformar una entidad meramente académica en un organismo de cooperación y cooperación técnica para el desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe, uno piensa que todos esos esfuerzos, ensayos e intentos fueron inevitables y que sólo a través de ellos ha podido alcanzar el IICA una auténtica comprensión de su rol.

Es necesario en estos momentos remediar la situación de los proyectos y volver a dar a los proyectos regulares el papel estratégico central de fortalecimiento institucional por área de acción de política. Los proyectos especiales no deben marcar la pauta de la acción del Instituto, ni permitir su proliferación sin una clara referencia a una estrategia central que los mismos proyectos regulares planteen. Es innegable que los proyectos de ejecución directa en el campo tienen un especial interés, pues muestran logros visibles y proyectan imágenes gráficas de acción.

Pero no nos dejemos engañar por imágenes: la tarea de ayudar a los países a alcanzar su desarrollo agrícola y rural debe responder a una acción concertada en varios frentes y la conceptualización de las claves de este desarrollo debe preceder a la acción.

3.2 LA COOPERACION TECNICA PARTICIPATIVA

Lo que se ha visto sobre los cambios en la conceptualización del desarrollo se ha producido también en cuanto a la "Cooperación Técnica". Lo que antes se denominaba "Asistencia Técnica" tenía como misión fundamental proveer a los países llamados subdesarrollados ciertos elementos científicos o tecnológicos —e incluso, ciertos modelos institucionales— que habían sido provechosos en los países "desarrollados".

Se suponía que con la incorporación masiva de esos elementos, los países de menor desarrollo reproducirían los procesos de crecimiento de las naciones más desarrolladas.

De acuerdo con ese criterio, la "asistencia técnica" era el medio idóneo para lograr una "transferencia de progreso". Se trataba de lograr la aplicación mecánica de un modelo, el de los países de mayor desarrollo; para ello, los expertos en ese mero trasplante debían ser profundos conocedores de los procesos productivos y de los esquemas institucionales de los países desarrollados.⁽¹²³⁾

Era aquella la época en la que se pensaba que los modelos de Estados Unidos y Europa permitirían, merced al auxilio de la "Asistencia Técnica", que las naciones del Tercer Mundo crecieran de manera análoga. No se tenían en cuenta las particularidades nacionales; prácticamente daba lo mismo trasplantar un modelo a una nación de Asia, Africa o América Latina.

El trasplante de "modelos"

La asistencia financiera y tecnológica volcada masivamente sobre nuestros países no produjo los efectos deseados. De nada servía que los modelos utilizados hubieran cumplido magníficas trayectorias en las naciones industriales: los proyectos de asistencia técnica no producían avances significativos en los nuevos países, aunque sí aumentaban el endeudamiento externo.

Existe una diferencia abismal entre la realidad de Estados Unidos o de un país europeo, por una parte, y la de cualquiera de nuestras naciones. Al pretender copiar planes y proyectos que en otras latitudes tuvieron éxito, lo único que se logra es malograr recursos y movilizar sin resultados concretos ingentes cantidades de insumos y personal especializado.⁽¹⁴¹⁾

Sólo en contadas ocasiones aquellos planes y proyectos trasplantados, surten efectos benéficos. Hace algún tiempo, el econo-

mista jamaicano Girvain —que posteriormente ocupó el Ministerio de Planificación de su país— sostenía la tesis de que los organismos internacionales no disponen, en su mayoría, de modelos utilizables por los países del Tercer Mundo. Más aún: si se tienen en cuenta las características señaladas, la “asistencia” de esos organismos puede llegar a constituir un factor retardatario para los países que la reciben.

Comparto la tesis de Girvain en la medida en que se refiere a la asistencia técnica tradicional, dedicada a transferir a nuestras naciones experiencias de poca trascendencia para nosotros. Estas no impiden el ensanchamiento de la brecha interna entre la agricultura orientada hacia la exportación, en manos de grandes propietarios, por una parte, y los pequeños y medianos productores y las formas asociativas de producción, por la otra. Simultáneamente, tampoco impiden el ensanchamiento de la brecha de nuestras naciones con los llamados países desarrollados.

Desde hace algunos años hemos intentado en el IICA —pienso que con buen éxito— desarrollar una forma alternativa de encarar la “cooperación” (no ya asistencia) técnica con nuestros Estados Miembros.

En primer lugar, la denominamos cooperación porque hemos tratado de desmitificar la función que cumple. No se trata ya, por opción concreta de nuestra parte, de “vender” ningún modelo traído desde fuera, sino más bien de trabajar en el desarrollo de modelos propios de los países de América Latina y el Caribe.

No hemos encontrado una forma única de organizar el riego, o la educación, o la comercialización, o el desarrollo regional. Por el contrario se han tenido en cuenta las concretas y reales formas tradicionales de organizar el trabajo, las relaciones sociales de producción, las características ecológicas, etc.

Los únicos elementos permanentes en nuestro enfoque son de tipo metodológico general: la exigencia de que cada país indentifique con claridad los grandes objetivos de desarrollo de un sector determinado y de que se reconozcan las restricciones ecológicas, sociales y económicas para obtener aquellos objetivos.

En definitiva, se trata de implementar decisiones nacionales que fijan el espectro de acciones posibles y de establecer modelos propios para llevarlas adelante.

Por otra parte, y tal como lo establece nuestra doctrina, es también permanente el componente humanista de nuestra acción. Ello nos conduce, en términos concretos, a dar prioridad a las actividades en que podemos beneficiar principalmente al campesino, al pequeño y mediano productor, al trabajador sin tierra y a las empresas asociativas.

Hemos reafirmado, además, nuestra convicción de que esta cooperación técnica es particularmente útil para los países en la medida que al elaborar ellos mismos con sus organismos y sus técnicos las soluciones a problemas concretos de desarrollo, se benefician con el logro de una capacidad nacional permanente para reconocer y solucionar esos problemas. Se elimina así, progresivamente la dependencia respecto de los técnicos extranjeros. En la medida que este proceso se desarrolla sistemáticamente, lo denominamos de Cooperación Técnica Participativa y constituimos su ejercicio en condición *sine qua non* de nuestra tarea.

Estamos cada día más convencidos de que la cooperación técnica con participación de los países y dirigida al fortalecimiento institucional es particularmente legítima cuando es conducida por un organismo de carácter regional.

Transferencia horizontal y recíproca de soluciones

Lo que acabamos de decir no sólo es válido en la medida que los países de una región comparten determinados problemas, sino también si la cooperación técnica utiliza como una de sus herramientas fundamentales la transferencia horizontal y recíproca de soluciones entre países que se encuentran en una posición relativa similar frente al desarrollo.

De este enfoque, cada país da y recibe cooperación.

Quienes han encontrado caminos alternativos para dar solución a problemas específicos, son llamados a compartir enfoques, soluciones, modelos, tecnologías, con quienes también los pueden aprovechar.

En este proceso se identifican los técnicos del organismo, que son oriundos de la Región, con los técnicos de los países. Este conjunto de técnicos nacionales y regionales no se dedican ya a la aplicación de modelos extranjeros, sino al establecimiento de caminos propios en función del objetivo, del modo y del lugar donde serán aplicados.

Son notorias también las ventajas en desarrollar esta Cooperación Técnica Participativa desde un organismo de tipo multinacional, frente a los mecanismos de cooperación de tipo bilateral. Es muy difícil, en el caso de estos últimos, obtener la objetividad de criterio y de enfoques necesaria para descartar modelos operantes en los países de origen de la cooperación. Con el mayor respeto hacia la dedicación y capacidad de los técnicos y expertos de las agencias de tipo bilateral, pienso que les resultaría muy difícil olvidarse del desarrollo de su país y repensar el concepto mismo de desarrollo a través de la inteligencia y las aspiraciones de los países subdesarrollados.

Creo que harían bien las organizaciones de cooperación bilateral si buscasen habilitar, con sus recursos, los mecanismos apropiados para que los países subdesarrollados y sus organizaciones de tipo regional, desarrollen y transfieran horizontalmente sus propios modelos y sus propias soluciones. Y ello incluye la participación de técnicos de esos países en los equipos de los organismos multinacionales.

La superación del verticalismo

Como puede advertirse, el intento ha sido contribuir a la eliminación del verticalismo con que se manejaba la denominada "Asistencia Técnica" pasando al horizontalismo de la cooperación participativa.

En este sentido, vale la pena reiterar que la cooperación simplemente financiera termina muy a menudo en edificios o equipos, y casi nunca concreta la organización de instituciones. Si cada aporte financiero estuviese acompañado de un componente de cooperación técnica participativa tal como la hemos caracterizado, dirigido a dejar montada una institución capaz de administrar e innovar a partir de la inversión física, otro —mucho mayor— sería el impacto de esta última.

¿Qué mecanismos pueden asegurar el carácter "participativo" de la cooperación técnica.

No tenemos recetas en el IICA para esto, pero tratamos en todos los casos de que cubran cada uno de los cuatro niveles siguientes:

1. Asegurar el aporte genuino de todos nuestros Estados Miembros en la formulación de nuestras políticas institucionales y en las pautas de organización de nuestro trabajo.
2. Asegurar que los organismos con que trabajamos en cada país definan con nosotros las prioridades de nuestro trabajo y compartan la responsabilidad de realizarlo.

3. **Obtener el compromiso y la dedicación de los organismos y los técnicos nacionales en la generación de la tecnología —y los modelos de organización institucional para aprovecharla— que constituirá el componente básico de la cooperación técnica.**
4. **Compartir con dichos organismos y sus técnicos la responsabilidad de transferir horizontal y recíprocamente, dentro de los países de la región, los modelos exitosos en países con problemas y enfoques similares.**

Así concebimos en el IICA la Cooperación Técnica Participativa, en la convicción de que constituye una aproximación coherente al desarrollo de nuestra región. Sólo mediante una cooperación técnica concebida y ejecutada junto con los países, lograremos que nuestro aporte a su transformación sea sustancial y no se constituya en un elemento marginal o retardatario.

3.3 LA COOPERACION ENTRE PAISES

La progresiva evolución desde una concepción verticalista, imperante aún hace pocos años, a una visión horizontalista, de verdadera cooperación técnica participativa, conlleva la necesidad de que cada uno de los países se afirme en la conciencia de que es preciso trabajar en común, en estrecha vinculación con otros países que comparten problemas y obstáculos similares en la tarea del desarrollo.

Es ya un lugar común en nuestras naciones de América Latina y el Caribe hablar de los compartimentos estancos en que fuimos creciendo, aislados unos de otros y dependiendo de fuerzas externas. Ese proceso de atomización de nuestros esfuerzos nacionales ha comenzado a revertirse en los últimos años, no sólo merced a la formulación de propuestas participativas y cooperativas, sino a su puesta en práctica. El IICA ha contribuido al desarrollo de esa nueva perspectiva.

En el transcurso de nuestra tarea cotidiana caracterizada por una clara intención descentralizadora y por la estrecha relación que pretendemos mantengan nuestras oficinas nacionales con la realidad en que están inmersas, ponemos especial énfasis en el fortalecimiento institucional a través de la conexión e intercambio entre experiencias de diferentes países.

Desde hace algunos años los organismos internacionales han manifestado claramente la intención de transitar este camino mediante la organización de programas que hagan posibles estos intercambios, entre países de una misma región o aún entre países de distintas regiones del mundo. Las Naciones Unidas han auspiciado la realización de varios encuentros con la participación de Estados y organismos, buscando definir fórmulas y mecanismos para identificar los campos más adecuados para este tipo de cooperación y las modalidades de organización y administración capaces de garantizar su éxito. Algunos organismos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, fomentan y prestan apoyo financiero desde hace algunos años a significativas experiencias de este tipo.

Parece indudable que los países en vías de desarrollo están dispuestos a garantizar el apoyo institucional y político que requeriría la ejecución masiva de programas concebidos bajo esta modalidad. Asimismo, la creciente literatura inspirada bajo la égida de esfuerzos mayores por mejorar las condiciones del diálogo Norte-Sur, y a propósito de la constitución de un Nuevo Orden Económico Internacional, recoge insistentemente argumentos en favor de una cooperación

técnica "horizontal", o "recíproca", que acreciente la transferencia de respuestas comparables a problemas de similar naturaleza.

La continuidad de los esfuerzos que nuestra región adelanta desde hace varias décadas, a partir de perspectivas diversas, ha conducido a que se nos califique como países de "desarrollo intermedio", o como la "clase media del mundo en desarrollo". Sin considerar la validez intrínseca de dicha afirmación, es posible que ella refleje en alguna forma los éxitos que hemos alcanzado en el diseño de modelos institucionales eficientes para la prestación de determinados servicios, en el desarrollo de avances tecnológicos y científicos, y en otros campos. Todos estos logros, originados e inspirados de las fuentes más diversas ratifican por su éxito y su operacionalidad un carácter funcional a nuestras necesidades, autóctono por su aplicabilidad.

De este conjunto de experiencias relevantes es que deberíamos extraer en nuestra región las líneas centrales de un instrumento propio, de una "tecnología regional" para encarar la tarea del desarrollo. Ello, sin desconocer ni las fuentes originales ni la riqueza introducida en los esfuerzos de adaptación.

Este instrumental propio debe ser compartido por todas las naciones a las que potencialmente resulte útil, y dos caminos se presentan como los más viables para lograrlo. El primero es el de acumular este instrumental y una reflexión crítica de su aplicabilidad en instituciones de proyección auténticamente regional, con capacidad para difundirlo, ajustarlo y continuar enriqueciéndolo. Otro, no necesariamente excluyente del anterior, podría ser el de establecer las condiciones adecuadas para que los propios países realicen la transferencia, retroalimentando ajustes a los modelos originales, surgidos de su aplicación en contextos diversos.

Entendemos, pues, como modalidad útil de cooperación técnica participativa entre países, aquella que transfiere experiencias exitosas, combinando una participación directa de las instituciones nacionales que generan y aquellas que requieren el instrumental de desarrollo, con la capacidad instalada de organismos regionales que pueden generalizar y sistematizar la utilización y ajuste del mismo.

Desde hace más de una década, el IICA ha prestado especial atención y apoyo a la cooperación entre países, durante mucho tiempo sin llamarla así. Varios ejemplos podrían traerse a colación sobre el particular. Son interesantes entre ellos el Programa Cooperativo Regional de Investigación, adelantado por los países del Cono Sur, con la coordinación del IICA y el aporte del BID; el programa de

cooperación técnica recíproca en aspectos diversos del desarrollo rural entre los países de América Central, Panamá y República Dominicana, también coordinado por el Instituto y con el apoyo financiero de ROCAP; el programa regional (para los mismos países) en materia de reforma agraria y organización campesina —especialmente de empresas asociativas de producción— apoyado por varios países europeos, y con importantes contribuciones anunciadas por el Gobierno de Canadá y por la Comunidad Económica Europea, y otros.

Pese al éxito de estas experiencias de cooperación entre países, a las que nos asociamos utilizando nuestra infraestructura y nuestra presencia técnica en todos ellos, consideramos que resta aún un largo camino por recorrer. De alguna forma, por ejemplo, es preciso encontrar mecanismos que sistematicen y den permanencia a las redes técnicas e institucionales que estos programas establecen de hecho; sería vital, también, contar con recursos y personal especializado para recoger de manera orgánica los resultados obtenidos y el instrumental desarrollado, evaluarlos y difundirlos más de lo que hasta hoy se ha conseguido.

Sería crucial, finalmente, poder replicar este trabajo en otras áreas técnicas, involucrando más países y asegurando la continuidad tanto de los logros como de la innovación misma, para asegurar su permanente adaptación y ajuste a situaciones cambiantes.

Los éxitos obtenidos y la muy buena receptividad en este tipo de trabajo de parte de los países, sin embargo, no deben oscurecer algunos problemas que aún persisten para su generalización:

- a. Es preciso mejorar la identificación de modelos institucionales exitosos, y de contextos distintos, con problemas similares, a los que estos podrían transferir.
- b. Se necesita desarrollar mecanismos de transferencia que no hagan muy oneroso el ejercicio de la experiencia en términos de recursos humanos y financieros.
- c. Es necesario disponer, a nivel central, de una masa de recursos que haga posible mantener bancos de información sobre personas, instituciones, financiamiento y tecnología a partir de los cuales sea posible constituir redes de intercambio, y
- d. Es imprescindible lograr una verdadera cooperación entre organismos regionales e internacionales para aumentar el

efecto multiplicador de este instrumenta, ajustado a las necesidades y demandas planteadas por cada país.

Los puntos anteriores no agotan, naturalmente, la lista de lo que aún resta por hacer. Tal vez una reflexión final complete, sin embargo, el conjunto más importante.

Los organismos regionales e internacionales de cooperación para el desarrollo son de los países, y dependen de los mandatos y orientaciones que ellos entregan. Pese a ello, es frecuente que el proceso de progresiva burocratización al que muchos de esos organismos se hallan sometidos les confiera una suerte de inercia. Esta se manifiesta en la proliferación de programas, centros, mecanismos, secretarías, etc., que no son más que apéndices de burocracias centrales que buscan autopropetuar a través de un proceso de constante expansión que desvirtúa su razón de ser, es caro, y pone en peligro lo verdaderamente útil y valioso que tiene el concepto básico de la cooperación internacional.

Estoy convencido de que los mayores obstáculos para la expansión de la cooperación entre países radican, precisamente, en las burocracias internacionales que no pueden dejar de verse amenazadas por estas iniciativas.

Estoy convencido también de que el IICA, por la forma en que se ha desarrollado y por las modalidades con que organiza su cooperación, debe continuar propiciando la cooperación entre países, y se encuentra, con su sistema de oficinas en los países, en una situación excepcional para continuar siéndoles útil mediante un creciente énfasis en esta modalidad de trabajo.

3.4 EL NECESARIO PAPEL PROTAGONICO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES EN LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LA COOPERACION TECNICA

La participación activa de los Estados Miembros en la orientación y examen de las actividades del IICA es un principio fundamental de nuestra doctrina.

El cumplimiento de ese principio y la estrecha vinculación de trabajo con las instituciones que en cada país atienden las necesidades del sector rural, nos ha llevado a instrumentar un esquema de acción que ha llegado a ser característico del Instituto: la cooperación técnica como el conjunto de actividades que tienen lugar dentro de un país, por decisión insoslayable de su Gobierno y en colaboración con organismos nacionales, con el objeto de promover el desarrollo rural y agrícola.

El IICA contribuye a consolidar ese esquema a través de cuatro elementos principales.⁽¹⁹¹⁾

El fortalecimiento institucional, que consiste en dotar a los sistemas institucionales sectoriales de la capacidad programática y ejecutiva para realizar acciones de desarrollo consecuentes con su doctrina y recursos. Se trata de que el producto resultante de esa tarea sea útil, oportuno y refleje eficiencia y eficacia.

La acción a nivel de país, ya que se considera a las oficinas en cada país como unidades operativas básicas.

La descentralización operativa, consecuencia lógica del enunciado anterior y que se refleja con total claridad en la distribución de los recursos humanos y financieros del Instituto.

La cooperación técnica entre países, que hemos analizado en la sección anterior.

Como organismo especializado del Sistema Interamericano, el Instituto propende a la descentralización de las funciones técnicas y de sus tareas operativas, sin descuidar el fortalecimiento del sistema institucional como base principal de la cooperación.

En consecuencia con ese objetivo, se incrementa el protagonismo de los Estados Miembros, se asignan los recursos correspondientes y se mantienen actividades del IICA fuera de la Sede Central, en estrecho contacto con las realidades nacionales.

Es premisa esencial para nosotros, que las actividades de cooperación técnica desarrolladas en los países deben dirigirse a **fortalecer instituciones nacionales**, a capacitarlas para que lleven a cabo sus funciones sustantivas y no a sustituirlas.

De ese modo se logra que la cooperación técnica —en nuestro concepto eminentemente participativa— tenga mayor vigencia que la que se alcanza a través de las filiales o centros de los organismos internacionales.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura puso en marcha aquel método de trabajo, y ha hecho hincapié en la necesidad de insertarle como algo habitual, en el Sistema Interamericano. A tal efecto, se ha propuesto en repetidas oportunidades revisar la estructura del Sistema y, en especial, las funciones técnicas y la capacidad operativa de los organismos especializados; le procura, de ese modo, encontrar alternativas de reformulación que configuren un espectro de organismos que, en su actividad, dejen libre juego al crecimiento y fortalecimiento de las instituciones nacionales.

Si se analiza la trayectoria del IICA, se comprobará que no han sido pocos los esfuerzos que hemos volcado para robustecer el papel que desempeñan y deben desempeñar cada vez más los países en la programación de nuestro trabajo.⁽¹³⁴⁾

Algunos problemas

Los países de nuestra región, y en general las naciones del mundo en desarrollo, pertenecen y contribuyen al mantenimiento de varios organismos regionales y mundiales de cooperación técnica. Cada uno de ellos opera a partir de un conjunto acumulativo de programas y mandatos que los propios países han ido aprobando y sancionando con el correr de los años. Al multiplicarse años y mandatos, es frecuente que varios organismos compartan áreas técnicas, enfoques, programas, etc.

Naturalmente, como resultado de las características peculiares de cada administración, todos estos organismos desarrollan su trabajo a partir de enfoques operativos diferentes, que incluyen modalidades, plazos, formatos y mecanismos heterogéneos para efectuar la programación y administración de sus actividades, para negociar con las autoridades nacionales y para informar sobre sus logros y problemas.

El monto de los aportes que cada país debe realizar al conjunto de organismos llega, en algunos casos, a constituir una carga considerable.

nable. El tiempo que sus autoridades deben dedicar a la asistencia a reuniones, asambleas, conferencias y otros eventos ocupa, en muchos casos, una buena parte de la agenda de importantes directivos de ministerios y organismos diversos del sector público agropecuario.

Estas situaciones, que han ido creciendo en complejidad en los últimos años, han reducido de hecho la capacidad de muchos países para influir decisivamente sobre las orientaciones y programas generales de los organismos, y para controlar el sentido de su crecimiento y expansión: la calidad del diálogo técnico y político se ha deteriorado, y cada vez más el centro de decisiones se ha desplazado hacia el interior de las burocracias capaces, ellas sí, de manejar las complejidades de la administración.

La mejor forma de garantizar la participación activa de los países probablemente no sea la de recargarlos con decisiones referidas al detalle de la operación diaria de los organismos. Tampoco es, indudablemente, la de reservar para ellos participaciones excesivamente limitadas, de carácter casi ritual, y reducidas a la decisión sobre presupuesto. Es preciso identificar en cada caso —y los países mismos tienen un gran papel que jugar en la materia— mecanismos efectivos que permitan su real participación en la formulación autónoma de marcos de doctrina y orientación para los organismos y en la definición de sus relaciones con otros que mantienen mandatos similares, de los cuales también son miembros.⁽²²⁷⁾

Esta situación, descrita para la operación global de los organismos de cooperación, es frecuentemente más grave a nivel del país que recibe la ayuda. Proliferan también en el ámbito nacional los programas, proyectos y acciones de todo tipo de agencias multilaterales y bilaterales en áreas similares (e incluso idénticas) del desarrollo agrícola y el bienestar rural. En ocasiones el origen de las duplicaciones de esfuerzos puede hallarse en el propio país: distintas instituciones que solicitan apoyo similar de organismos distintos, a veces, aún, con enfoques diferentes o contradictorios; solicitudes que se formulan con poca precisión y resultan en programas duplicados; solicitudes que corresponden a gobiernos o administraciones sucesivas, etc.

Muchas veces, también, los propios organismos tienen una cuota elevada de responsabilidad. Ello se produce como resultado de modificaciones introducidas en la naturaleza, objetivos o forma de operación de los programas a través del tiempo, con consultas insuficientes al sistema institucional del país. Se produce asimismo por la propia inercia de los organismos de cooperación, o de sus funcionarios. que

buscan la continuidad de la presencia institucional o de las personas, desvirtuando en ocasiones los intereses y necesidades reales del país.

Algunas soluciones

Obviamente los problemas citados no son universales; no afectan a todos los programas, de todos los organismos, en la totalidad de los países a los que prestan cooperación.

La solución de aquellos casos en los que sí se dan los problemas, exige una decisión clara tanto de los organismos como de los países. Sería repetitivo argumentar que aquéllos deben mantener siempre los intereses nacionales con prioridad absoluta sobre los automatismos de la burocracia.

Pienso que la modalidad establecida por el IICA, al mantener oficinas técnicas con especialidad programática y un grado relativamente elevado de autonomía operativa en cada Estado Miembro, es positiva. Esa presencia institucional permanente garantiza una gran sensibilidad a las demandas nacionales, trascendiendo problemas coyunturales, y respondiendo efectivamente a perspectivas de acción en el mediano plazo.

La otra cara de la moneda exige un llamamiento a los países para que aumenten el control técnico y operativo sobre los organismos que les brindan asistencia, tanto a nivel de sus operaciones globales, como en los programas y proyectos de ámbito nacional. Los mandatos a nivel central necesitan precisarse y mejorarse, evitando duplicaciones entre organismos y desperdicio de recursos escasos. La organización de las acciones a nivel de país requiere de líneas claras de política, distribución efectiva de responsabilidades y un control cuidadoso de las operaciones, incluyendo su coordinación y su total manejo por parte de las instituciones nacionales.

Sólo mediante el afianzamiento de la autoridad de los países sobre las acciones de los organismos de cooperación podrá garantizarse la continuada utilidad de sus servicios. Ello necesita de perspectivas nuevas, soluciones creativas y voluntad real de cambio de parte de todos.

3.5 LA INNOVACION Y LA PROMOCION DE NUEVOS ENFOQUES: PAPEL Y RESPONSABILIDAD DE LOS ORGANISMOS DE COOPERACION

Al mismo tiempo que se comprueba la necesidad de adecuar cada vez más la oferta de servicios de cooperación técnica a la demanda que plantean los países, con la naturaleza y calidad requeridas, surgen algunas interrogantes sobre el papel innovador y promocional de los Organismos.

Históricamente, muchos de los contenidos de la cooperación se construían a partir de enfoques y modelos exitosos, originados en otras naciones, y particularmente en el mundo desarrollado. Promover su conocimiento y aplicación se consideraba una de las funciones críticas de los organismos regionales e internacionales, y en su diseminación radicaba la función innovadora que se les asignó durante mucho tiempo. La transferencia del instrumental de la extensión agrícola a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe constituye un buen ejemplo de esa filosofía de trabajo.

La primera mitad de la década de 1970 incorpora severos ajustes al contexto político en que se desempeña la cooperación técnica. Hace crisis la viabilidad política de algunos enfoques y concepciones predominantes en materia de desarrollo, y pierden con ello viabilidad también numerosos programas surgidos como producto de la cooperación de períodos anteriores. Se torna más clara la necesidad de construir modelos institucionales y programáticos ajustados a las características de nuestra región, que imponen condiciones particulares en materia de costos, infraestructura, recursos humanos, etc. Surge allí la introspección, la búsqueda de un instrumental de desarrollo más auténticamente regional, políticamente viable y transferible entre países.

Una nueva perspectiva de la innovación

Con estos cambios se transforma la naturaleza misma de la función innovadora, que modifica su perspectiva al nutrirse de modelos y enfoques más cercanos a la realidad de los países en desarrollo de esta región.⁽¹⁾

Los grandes rumbos de la innovación se asocian en esta fase a dos modalidades principales de trabajo. La primera enfatiza el desarrollo de experiencias exitosas nuevas, aún de carácter experimental en algunos casos, ajustadas a problemas concretos de un contexto particular, o a la adaptación de instituciones y programas a las natu-

rales variaciones entre países. Es preocupación central aquí el análisis de esas circunstancias, la identificación de posibilidades y restricciones para el logro de conjuntos de objetivos, el balance de la experiencia y la capacidad institucional del país a todos los niveles, incluyendo los niveles locales y microrregionales donde el modelo propuesto interactúa directamente con la población beneficiaria.

La segunda modalidad se refiere a la generación de opciones de política de carácter más general, asociadas a investigaciones de tipo prospectivo, que cubren dimensiones nacionales y multinacionales de algunos problemas. El énfasis se ubica, en estos casos, en las grandes orientaciones de política o de organización institucional en una perspectiva de mediano y largo plazo. Posibles políticas en materia de desarrollo regional, de desarrollo de áreas específicas, de erradicación de pobreza y de seguridad alimentaria, entre otras, constituyen algunos ejemplos.

Una y otra modalidad confieren una cierta iniciativa a los organismos para el diálogo con los países. Entre esta iniciativa y la respuesta a demandas concretas debe existir un equilibrio básico, cuyo marco debe constituirse, en todos los casos, a partir de una compatibilización entre las grandes orientaciones políticas de los propios países, y la doctrina y mandatos que ellos han establecido para los organismos de cooperación. La perspectiva del mediano y largo plazo, con flexibilidad para afrontar requerimientos de ajuste coyuntural, debe orientar la conducción de este proceso.

La tarea promocional

Son muy variables los procedimientos empleados por distintos organismos para programar el conjunto de acciones que desarrollarán en un país determinado. Normalmente, estos incluyen el diálogo técnico a varios niveles y con distintas autoridades nacionales para compatibilizar las demandas con la oferta de servicios.

Pero toda vez que en ese diálogo se introduce la dimensión innovadora, que puede incluso proponer a los países opciones frente a modelos de solución ya adoptados, se configura un proceso promocional. En el nuevo contexto la conducción de este proceso requiere también encontrar un cierto equilibrio en el cual se combine el respeto a las grandes orientaciones nacionales, con lo aprendido en otros países o regiones con problemas similares.

Obviamente no existen normas estrictas para desarrollar las acciones de tipo promocional. Dos principios que hemos manejado en

el IICA, sin embargo, pueden considerarse válidos. El primero consiste en asegurarse que las opciones innovadoras representan alternativas viables; es decir, que se ubican dentro de grandes líneas que, en conjunto, son aceptadas por el país y no contradicen los postulados básicos de sus políticas generales. El segundo, particularmente importante en áreas muy nuevas de dudosa viabilidad coyuntural, o que potencialmente involucran a más de un país, es el de sondear e interesar a los países por medio de acciones de carácter multinacional. En ellas se expone técnicamente la opción innovadora, se profundiza la investigación, se recopila la experiencia existente y se busca comenzar la generación de consenso técnico. Etapas promocionales posteriores relativas a la posible iniciación de acciones a nivel de país, se canalizan a través del trabajo normal de oficinas.

3.6 LAS ACCIONES MULTINACIONALES

Desde los orígenes del IICA las acciones multinacionales están imbricadas en la actividad del Instituto. Por ser el nuestro un organismo técnico de carácter hemisférico, la dimensión multinacional es inherente a su naturaleza.

El Plan General lo determina con precisión, el decir: "La acción debe ser multinacional; el IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que sean de utilidad para varios de los países americanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual".(*)

El Plan Indicativo de Mediano Plazo puntualiza, además, que las acciones del Instituto a nivel de país son consistentes con la dimensión multinacional: "El IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que puedan tener valor regional aunque se ejecuten en un determinado Estado Miembro".(**)

Debe recordarse que casi la totalidad de áreas técnicas que se agregaron a la célula original de Turrialba tuvieron su origen, y se desarrollaron, a partir de pequeños grupos de alto nivel y excelencia reconocida, encargados de consolidar una competencia básica a nivel multinacional que, en etapas sucesivas, irradiaron hacia los Estados Miembros.

"La modalidad regional de la acción del IICA, precursora del enfoque a nivel de país, es en sus inicios la respuesta organizativa del IICA a la ejecución de acciones en varios países con base geográfica similar. El desarrollo de la proyección hemisférica consiste en una extensión de los mismos conceptos, con una dimensión cuantitativa y cualitativamente diferente, hasta el establecimiento de equipos técnicos, con un grado elevado de autonomía operativa, en cada uno de los Estados Miembros. Uno y otro momento de la evolución del IICA fueron posibles, y se desarrollaron, a partir de una base técnica y una capacidad institucional de carácter multinacional."(***)

(*) IICA. Plan General, op cit., p. 9.

(**) IICA. Plan Indicativo de Mediano Plazo, p. 69. Serie Documentos Oficiales Nº 15. San José, Costa Rica, 1977.

(***) FERNANDEZ, Hugo. Algunas consideraciones sobre la programación de los proyectos multinacionales, particularmente aquellos financiados con recursos externos. In: IICA, XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA. San José, Costa Rica, 1981. Este trabajo ha sido la base para la elaboración de esta sesión.

No obstante la importancia de las acciones multinacionales y su indudable gravitación en el conjunto de sus actividades, durante los últimos quince años el Instituto y los Estados Miembros han enfatizado muy especialmente la dimensión nacional de la acción. A lo largo de una década, un porcentaje significativo de los recursos se destinó a los trabajos a nivel de país y al establecimiento de oficinas nacionales. Ese esfuerzo no se localizó sólo en el plano financiero: todos los sectores del IICA participaron de ese enfoque.

En ese sentido, los sistemas de administración y contabilidad, de supervisión y seguimiento, de apoyo, de planificación y programación se reorganizaron para trabajar con la unidad operativa a nivel nacional como unidad básica de operación. Pero en ningún momento la consolidación de esa modalidad de trabajo estuvo dirigida a eliminar la acción multinacional. Por el contrario, la interacción entre ambas dimensiones —la nacional y la multinacional— consolida la perspectiva global del Instituto, compara y aprovecha experiencias exitosas de diferentes áreas nacionales. Como en general la solución de los problemas requiere el aporte de diferentes disciplinas, la visión multinacional (que tiene presentes muy diferentes experiencias) contribuye con el necesario elemento interdisciplinario.

A partir de la proyección hemisférica y de su concreción en acciones a nivel de país, es menester definir cuál debe ser la "personalidad multinacional" del IICA y cuál debe ser la función de las acciones de ese carácter.

Principales funciones de las acciones multinacionales

Desde que se concentraron esfuerzos en las acciones a nivel de país, la programación de las acciones multinacionales enfrentó dos problemas específicos:

- a. No se han desarrollado en forma enteramente sistemática instrumentos adecuados para identificar las acciones multinacionales prioritarias para el IICA y los países.
- b. La programación carece de la flexibilidad necesaria —a nivel de sus mecanismos y procedimientos formales— para encauzar las acciones tomando en cuenta la forma y el momento en que éstas se generan, y conseguir la participación en ellas de todas las unidades operativas involucradas en su eventual ejecución.

En relación con estos puntos, recordemos que en la XXV Reunión del Consejo de Directores (1981) se propuso que, acorde a la actual orientación del trabajo del Instituto las acciones multinacionales deben cumplir, al menos, las siguientes funciones principales:

- a. Permitir al Instituto el desarrollo de potencia técnica de alto nivel en campos específicos de su ámbito de competencia, sean ellos campos tradicionales de trabajo o campos nuevos.
- b. Desarrollar, a través de la investigación, capacidad innovadora en todo su ámbito de competencia, para alimentar los equipos técnicos a nivel de terreno y mejorar la calidad de su trabajo.
- c. Facilitar la difusión de enfoques aplicados con éxito en un país a nivel de otros Estados Miembros donde dichos enfoques sean relevantes.
- d. Facilitar el reciclaje de los equipos técnicos del Instituto.
- e. Sistematizar contactos y relaciones de carácter técnico con otras instituciones, en campos específicos.

Históricamente, éstas han sido funciones cumplidas en el IICA por distintas dependencias, cuya característica común fue la de mantener algún nivel de responsabilidad en la ejecución de acciones de carácter multinacional. Cualquiera que fuera la forma en que se organicen dichas funciones en el futuro, su relación con dichas acciones mantiene ventajas innegables.

Identificación de acciones prioritarias

Con respecto al primero de los problemas señalados en las páginas anteriores —la identificación de acciones multinacionales que sean prioritarias para el IICA y para los Estados Miembros—, es particularmente importante analizar el origen de esos proyectos, la participación de las oficinas nacionales en el proceso, su relación con otras acciones multinacionales ya en ejecución y, por fin, su ubicación dentro de las perspectivas de acción técnica del Instituto en el mediano plazo.

Habitualmente los proyectos del IICA se identifican y elaboran a iniciativa de las unidades operativas responsables de su eventual ejecución. Con referencia a los proyectos a nivel de país, corresponde a

los equipos técnicos de cada oficina nacional identificarlos y elaborarlos, y quedan incluidos en Plan de Acción a Nivel de País.

La identificación de las acciones multinacionales y la elaboración de los proyectos para ejecutarlos se produce en diferentes niveles del IICA. Entre ellos, pueden mencionarse:

- a. Los Comités Institucionales.
- b. Programas especiales.
- c. Proyectos o programas multinacionales en ejecución.
- d. Recomendaciones de la administración superior (JIA, Comité Asesor de Directores, Director General).
- e. Otras dependencias ubicadas en la Sede Central.

Las acciones multinacionales se identifican y elaboran para financiamiento regular, extrapresupuestario y mixto. Para los dos últimos casos, ocasionalmente se agrega como punto de origen la Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa. A partir de un análisis de las políticas de financiamiento y de los recursos disponibles a nivel de los donantes potenciales, sugiere a las dependencias correspondientes el análisis del tema y somete a su consideración la elaboración de perfiles específicos para explorar los recursos disponibles.

El número y la diversidad de las propuestas de acción multinacional generadas en las unidades señaladas indica la vigencia que esta modalidad tiene para nosotros. Los recursos que se han obtenido para financiarlos atestiguan interés de parte de los donantes y una cierta confianza en el IICA para llevarlos adelante.

3.7 LA COOPERACION FINANCIERA INTERNACIONAL

La cooperación financiera proporcionada por organismos multilaterales y bilaterales constituye una dimensión de importancia crítica en el conjunto de la cooperación internacional.

En el contexto de mediados de la década de los 70, dos son los puntos principales que merecen atención. En primer lugar, las orientaciones asumidas por los organismos principales y la forma en que dirigen sus créditos, tiene un impacto fundamental en los enfoques que los países desarrollan y aplican en ese período. En segundo lugar, persiste una desconexión entre aquellos (y la masa de recursos que movilizan) y el grueso de la cooperación técnica que se dirige a los países en ese mismo período.⁽¹²²⁾

Este último ha sido señalado persistentemente como un logro no alcanzado por los países y por los organismos de cooperación, y no existen indicaciones claras de que ello pueda revertirse en el futuro próximo.

La orientación del financiamiento

Sin duda, el apoyo de organismos internacionales, regionales y bilaterales de financiamiento y de cooperación técnica al sector agropecuario de América Latina y el Caribe, desempeña un papel de singular importancia. Se ha señalado, con razón, que han sido significativas la orientación y la magnitud de ese apoyo internacional^(*)

Un trabajo realizado por colegas del IICA^(**) señala que “la década del 70 ha apreciado un apoyo al sector agrícola mucho más importante que la década anterior. Esta reorientación del crédito externo ha obedecido en gran parte a la estrategia y efecto del liderazgo del Banco Mundial, quien ha enfatizado el apoyo a la pequeña agricultura (. . .)”

Al respecto, un documento del IICA^(***) expresa: “Las agencias de apoyo externo han avanzado desde el análisis del crecimiento

(*) IICA. Notas y Propuestas sobre el Diseño y la Ejecución de Proyectos de Ataque a la Pobreza en América Latina y el Caribe. San José, Costa Rica, Julio 1979.

(**) AGUIRRE, J., POMAREDA, F. Financiamiento del desarrollo agropecuario de América Latina. Perspectivas y estrategia. Julio 1980.

(***) IICA. Op. cit.

absoluto del producto nacional y los medios e instrumentos para alcanzarlo, hacia la consideración de los fines últimos del desarrollo económico y social de los países. La pregunta ¿para quién el desarrollo? pasaser el punto central de los esfuerzos de la comunidad internacional”.

En cuanto se refiere al Banco Mundial, el discurso pronunciado por Robert S. McNamara en Nairobi marcó un hito de importancia en la política crediticia de aquella institución y su grupo de influencia. Dicho funcionario llamó la atención sobre los limitados efectos de las inversiones en desarrollo sobre los grupos rurales de menores ingresos.

A consecuencia de aquel planteamiento, el BIRF y su grupo asumieron una “estrategia de coordinación funcional”. Mediante ella, se pretendió alcanzar un aumento en la calidad y el volumen de facilidades, servicios, insumos técnicos e instituciones que el Banco considera esenciales para aumentar la productividad y los niveles de ingresos rurales.

Esa estrategia se orienta, en especial, “hacia un cambio en los patrones de inversión y a un aumento de los préstamos para proyectos multisectoriales o integrados, de bajos costos, replicables y diseñados para generar beneficios para un gran volumen de pobres rurales, así como para aumentar la capacidad productiva de la agricultura e industria a pequeña escala”.(*)

El Banco Interamericano de Desarrollo destaca, entre sus objetivos, el de “promover el desarrollo equilibrado, tanto en el ámbito nacional como regional. A nivel nacional, presta especial atención a los proyectos que mejoren las condiciones de vida en zonas en las que el ingreso por habitante y el capital social fijo han quedado rezagados en relación con la economía en su conjunto”.(**)

El Presidente del BID, Antonio Ortiz Mena ha declarado que las condiciones de extrema pobreza en algunas regiones del mundo en desarrollo indican que la ayuda externa les debe ser otorgada en términos altamente concesionales, y que gran parte de esa ayuda debe dirigirse más a objetivos humanitarios que a los de desarrollo.(***)

(*) RONDINELLI, D.A. y RUDDLE, K. Urban Functions in Rural Development: An Analysis of Integrated Development Policy. 1976.

(**) BID. El Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, D.C.) pp.5-6.

(***) BID. Colaboración Internacional con el Mundo en Desarrollo pide Ortiz Mena. Noticias del BID (Washington, D.C.) 4(4): 8 de mayo de 1977.

En 1973 se afirmó la política de cooperación técnica internacional del BID, pues se puso en práctica un nuevo programa de cooperación técnica y financiamiento, concebido para intensificar los esfuerzos de esa institución en el mejoramiento de las condiciones de vida de sectores postergados de la población latinoamericana. Se enfatizaba una línea de trabajo que, en rigor, era consustancial con las operaciones del BID desde sus comienzos, a inicios de los años setenta.

La Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) enfatiza su colaboración en los problemas de redistribución del ingreso y desempleo. AID diseña y apoya proyectos que se orienten al beneficio del mayor número posible de "pobres" rurales, e integra la asistencia técnica, financiera y de alimentos dentro de programas y proyectos de desarrollo. Un supuesto básico de la estrategia de esa Agencia es que la redistribución del ingreso, el aumento de la producción y del empleo, son variables interdependientes, y que los objetivos fundamentales de crecimiento económico y equidad no son incompatibles.

Para lograr los objetivos de la producción de alimentos, aumento del empleo y mejor distribución del ingreso —de acuerdo con el pensamiento de AID—, es menester orientar la ayuda hacia los pequeños agricultores; se debe mejorar el acceso de ellos mismos a los insumos de producción, a la tecnología, al mercadeo y a los recursos financieros. Asimismo, es preciso crear y/o apoyar la capacidad de planificación y administración de las instituciones a nivel local.

Las agencias del Sistema de las Naciones Unidas han caracterizado a los beneficiarios potenciales de sus proyectos de desarrollo como "campesinos de bajos ingresos". La estrategia de "modernización rural" implementada por ese Sistema, procura el aumento de la producción de alimentos, el cambio de actitudes y la creación de una base económica diversificada, capaz de mejorar los niveles de vida y transformar las áreas rurales en comunidades modernas de producción agrícola.

Como puede advertirse, existe coincidencia de enfoques entre las instituciones internacionales para que el apoyo a proyectos y planes nacionales se oriente hacia los grupos menos favorecidos del sector rural.

Algunas notas en torno a los criterios de rentabilidad

Los criterios de rentabilidad aplicados naturalmente al financiamiento de la actividad agropecuaria tradicional, tropiezan con serias dificultades al pretenderse su utilización para proyectos de desarrollo

rural. En éstos se incluyen objetivos no directamente productivos y se seleccionan poblaciones meta no siempre coincidentes con los sujetos tradicionales del crédito.

Con la proliferación de estos proyectos, y frente a la dimensión global de los problemas que pretenden resolver, se llega a sugerir en algunos casos la necesidad de extremar recaudos de racionalidad bancaria. En ese contexto deben interpretarse afirmaciones como ésta: "(. . .) no se puede enfocar esta situación con un criterio de asistencia humanitaria (. . .) los proyectos destinados a mejorar las situaciones de pobreza en América Latina deben ser de una naturaleza compatible con las necesidades globales de desarrollo de los países prestatarios, que eventualmente habrán de amortizar los recursos proporcionados por el Banco".(*)

Naturalmente, bastaría asumir el objetivo de erradicar la pobreza como compatible con las necesidades globales de desarrollo, para superar aquella preocupación. En la práctica, el solo hecho de que se plantee lleva a pensar que está en juego algún criterio de rentabilidad, además del de la recuperabilidad de los fondos.**)

Nos encontramos, así, con un dilema. Es sabido que los enfoques que habitualmente se utilizan para diseñar proyectos, los criterios de rentabilidad y la exigencia de que cada proyecto garantice la generación de fondos para atender los servicios de su deuda, tiende a excluir al estrato de menores ingresos de la población como usuario del crédito. Pero nos encontramos, además, con el hecho de que las transferencias masivas de recursos que no transformen las posibilidades productivas y no desarrollen capacidad de ahorro e inversión, propenden a la perpetuación del problema.

Es preciso que los organismos internacionales de crédito y los propios países reconozcan claramente la existencia de ese dilema. Para superarlo, es menester introducir innovaciones en los procedimientos a todos los niveles.

La cuestión que analizamos se relaciona muy estrechamente, sobre todo, con los proyectos y programas que tienden a la erradicación de la pobreza rural. Pero hemos visto ya que el estrato de me-

(*) BID. Propuesta para un Aumento de los Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Informe a la Asamblea de Gobernadores. Diciembre de 1978.

(**) IICA, *Op. cit.*

nores recursos de la población es, en especial, el sector meta para las instituciones internacionales de crédito.

Deben ajustarse, en consecuencia, los mecanismos institucionales para que los proyectos y programas puedan implementarse, llegando sin obstáculos a la población meta fijada. En ese sentido, se ha pensado en dar flexibilidad a algunos proyectos, haciendo posible la asignación de los fondos comprometidos, indistintamente, a actividades directamente productivas, a inversiones en infraestructura o a la provisión de servicios, según las prioridades que la ejecución de aquellos proyectos vaya exigiendo y según las definiciones de los propios beneficiarios.

El monto del apoyo externo

Durante la década de los 70, el volumen de recursos externos disponibles para la ejecución de proyectos de desarrollo en nuestra región creció de modo sustancial.

El Banco Mundial, que en el ejercicio 1967 no contempla créditos para el desarrollo rural, asignaba en 1977 el 20.6 0/0 de su crédito a aquel objetivo, en todas las regiones.

El BID, por su parte, aumentaba el crédito agrícola del 16.1 0/0, en 1972, al 20 0/0 en el ejercicio 1977.

Esos ejemplos ratifican lo que hemos dicho, aunque debe tenerse en cuenta que el total de los recursos provenientes del financiamiento internacional aún representaba un porcentaje relativamente reducido de los recursos que los propios países destinan al desarrollo rural (considerando tanto las inversiones para el desarrollo agrícola como el mantenimiento de los servicios sociales).

A pesar de la filosofía asumida por los organismos internacionales sobre la elección del sector menos favorecido como población meta para sus proyectos y programas de apoyo, ello aún no se ha logrado plenamente, tanto por la dimensión del problema como por las dificultades para encararlo. Al respecto, un informe de la República Federal de Alemania señala: "en la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo rural, por regla general, no existen medidas que beneficien exclusivamente a los pequeños agricultores o a los sectores más pobres de la población rural".(*)

(*) Federal Republic of Germany. Report submitted by the Federal Republic of Germany to the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development. Rome 12/21 July 1979.

El documento del IICA sobre la Pobreza (1979), que ya hemos citado, expresaba respecto al apoyo externo:

“Prevalece en todos los organismos nacionales e internacionales interesados en el tema la impresión de que los fondos disponibles para apoyo internacional son escasos. Dada la envergadura de la pobreza y marginación rural en América Latina y el Caribe, es fácil concordar con esta impresión. No obstante ello, parece oportuno insistir en este momento en que no sólo existe un límite dado por el financiamiento externo o interno. En efecto, por ahora parece tanto o más grave la indefinición sobre qué hacer y cómo hacerlo.

“Seguramente será necesario multiplicar el financiamiento externo y sobre todo, el interno. Pero si no se fomentan nuevas formas de pensar el problema, si no se logra flexibilidad para probar y evaluar orgánicamente nuevas experiencias, hay pocas garantías de que tal aumento de fondos no resulte, en definitiva, en mayores frustraciones”.

Perspectiva para los ochenta

En función de lo que se ha dicho, puede establecerse que “las características de asignación de recursos financieros deben reflejar en los ochenta un balance racional entre el empleo, el ingreso y la balanza de pagos”.(*)

Durante los años 70 se logró que el financiamiento externo en el sector que nos ocupa enfatizase los proyectos rurales pequeños; en la década que comienza, si no se reducen las dificultades de balanza de pagos producidas por la crisis energética, entre otros problemas, el financiamiento de proyectos y programas puede deteriorarse.

Para los autores citados, se presentan perspectivas para una política que “podría enfatizar los proyectos de desarrollo rural de tipo integrado, en los cuales, además de los esfuerzos en producción de alimentos, se busquen las oportunidades para desarrollar dentro de esos esfuerzos el componente agroexportador.

“El desarrollo del componente agroexportador no debe verse como algo tenebroso per se, sino como un elemento que permitiría el desarrollo cooperativo o asociativo de los pequeños y medianos productores para beneficiarse de las ventajas de economía de escala de la empresa eficiente competitiva en los mercados mundiales”.

(*) AGUIRRE, J.A. y POMAREDA, C.F. Op. cit.

Y agregan: "El problema no debe ser que asignemos recursos a grandes empresas, eficientes y con evidentes economías de escala en la producción de alimentos y de cultivos de exportación, sino en la forma de propiedad y manejo de estas empresas. Es aquí donde el crédito puede ser el agente catalítico, innovador y educativo (. . .)".

Todo ello, reiteramos, en el marco de descenso de las condiciones de financiamiento del sector rural. En la 36a. Asamblea Anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional efectuada a finales de 1981, se anunció, en efecto, que aquellas condiciones se endurecerían de inmediato. (*)

Si bien nuestra región ha crecido económicamente a un ritmo más rápido que otras, debe recordarse que la distribución del ingreso se ha deteriorado y el porcentaje de población que no puede satisfacer sus necesidades básicas ha crecido. Esa incapacidad de satisfacer las necesidades básicas no proviene tanto de una oferta insuficiente de productos básicos como de sus insuficientes ingresos.

Por otra parte, aunque la economía ha crecido, la participación del sector rural fue decreciente. En crecimiento global fue posible merced a un fuerte endeudamiento de casi todos nuestros países: las divisas que generen nuestras exportaciones deben asignarse, en gran parte, al pago de los servicios de la deuda externa, a cubrir las importaciones de petróleo y a suplir los productos básicos de que carecemos. El margen que queda para el ahorro y la inversión doméstica es muy reducido.

El endeudamiento externo de la región no tiene precedente. Agrava aún más la situación el hecho de que, en forma creciente, el origen de los fondos es privado; en 1961-65 el flujo externo neto privado representaba el 40 % de los recursos externos, mientras que en 1978 representaba ya el 93 %. De ello surgen, como puede comprenderse fácilmente, los niveles sin precedentes alcanzados por las tasas de interés.

El sector rural no ha participado en una medida muy significativa de aquellos fondos externos privados; ha utilizado, en gran parte, los fondos de las instituciones financieras internacionales, es decir, los denominados recursos "blandos". Ello se debió, fundamentalmente a razones de tipo político: los bancos nacionales de desarrollo

(*) AGUIRRE, J.A. y POMAREDA, C.F. Perspectivas para el financiamiento del desarrollo rural y la acción del IICA. Octubre 1981. En las páginas que siguen utilizamos ese documento que tuvo circulación interna en nuestro Instituto.

llo agropecuario debieron mantener bajas tasas de interés para el sector rural.

Si se tienen en cuenta las perspectivas del panorama financiero, tan drásticamente planteadas por el Banco Mundial y el FMI, se deduce que el sector agropecuario verá disminuidos sus recursos blandos en los años próximos.

Los organismos de cooperación ante las nuevas perspectivas

Si continúa, como está previsto, la tendencia a la contracción de los recursos externos "blandos", los organismos de cooperación sufrirán el impacto.

Algunos autores opinan que ese proceso afectará al IICA. Sin embargo, no estamos tan seguros de que ello sucederá en los términos tan drásticos que se vaticinan; pensamos que el IICA tiene todavía un "techo", si se consideran sus formas actuales y potenciales de financiamiento. Sin duda, se sufrirá alguna clase de impacto, sobre todo si se considera que todo hace suponer que la banca privada tendrá una participación más intensa y agresiva en el sector agropecuario. El IICA tendrá que desarrollar estrategias de acción *ad hoc* para acceder a ese mercado de recursos "duros" y lograr la ejecución de ciertos proyectos y programas de asistencia técnica. De todos modos, creemos que el Instituto no sufrirá el impacto total.

Ese techo para el financiamiento extracuota del Instituto está dado por dos elementos. El primero es que en época muy reciente se ha logrado sistematizar las relaciones del IICA con varias de las más importantes agencias que prestan apoyo financiero a las inversiones y a la cooperación técnica en nuestra región. El impacto de estas nuevas fórmulas de trabajo conjunto sobre el total de nuestros recursos no se ha hecho sentir aún y —en opinión de algunos sectores dentro del IICA— puede ser significativo a corto y mediano plazo. La Unidad Conjunta IICA-BID, que inició su operación en los últimos dos meses de 1981 puede constituir un buen ejemplo de lo anterior.

El segundo factor que puede tornar menos grave esta contracción general en el caso del IICA es la diversificación de nuestras fuentes de financiamiento externo. También en época reciente se ha comenzado a abrir un importante frente de trabajo con donantes —para nosotros— no convencionales. Se destacan entre ellos varios gobiernos europeos, la propia Comunidad Económico Europea, y una buena cantidad de fundaciones privadas en América y Europa. Las perspectivas de obtener recursos de estas fuentes son excelentes, y

ellos significarían un incremento neto de los recursos totales disponibles para nuestra labor de cooperación técnica.

Los nexos entre la cooperación financiera y la cooperación técnica

Según se señaló anteriormente, este constituye uno de los objetivos no logrados para los países y para los organismos. Su importancia se ratifica con las predicciones relativas a la contratación general de recursos "blandos", y debe continuar como punto de agenda para la década que se inicia.

CAPITULO 4
LOS GRANDES CAMPOS DE TRABAJO

CAPITULO 4

LOS GRANDES CAMPOS DE TRABAJO

Según se ha señalado en los Capítulos anteriores, a lo largo de sus casi cuarenta años de existencia el IICA ha establecido competencia específica en numerosas áreas técnicas asociadas con el desarrollo agropecuario y el bienestar rural. El surgimiento de estas áreas, la consideración de metodologías y modelos para su utilización en labores de cooperación técnica, y la formación de equipos humanos calificados, de alto nivel, coincidió con la valorización que a cada uno de estos campos de trabajo se fue atribuyendo en el pensamiento regional en materia de desarrollo.

Tal como se ha indicado, a ello obedeció la vocación original del IICA en materia de investigación en agricultura tropical y educación de posgrado. Dicha vocación fue ampliándose paulatinamente por vías diversas, y comenzaron a agregarse a la capacidad original otras áreas como la extensión agrícola, el crédito, etc. De las propias especializaciones incluidas en la labor educativa surgieron aún otros campos, asociados al fomento de la producción y al aumento de la productividad, a la organización de productores, a la administración rural y la economía agrícola, etc.

Las preocupaciones de los años cincuenta y sesenta dieron origen a varios esfuerzos de carácter demostrativo para el desarrollo de áreas específicas, donde comienzan a percibirse requerimientos claros de multidisciplinariedad para los enfoques científicos y técnicos, de coordinación institucional para la organización y entrega de servicios, y otros relativos al financiamiento de las inversiones, de infraestructura, etc. Apa-

recen allí, asimismo, preocupaciones relacionadas con la forma de concebir y organizar la propia cooperación técnica para mejor utilizar los recursos de la institución y para dar plena oportunidad a los recursos humanos de muy buen nivel, que comienzan a multiplicarse a nivel de los países.

El lanzamiento de la Alianza para el Progreso estimula la valorización de áreas técnicas vinculadas al “cambio estructural”. A esa etapa corresponde el desarrollo, vislumbrado ya algún tiempo antes, de significativos esfuerzos en materia de reforma agraria, organización campesina, educación campesina (o educación de adultos, en general), etc. Se fortalecen también contenidos curriculares ya existentes en los cursos de posgrado que manejaba el IICA directamente, y aquellos que auspiciaba a nivel de países, seleccionados, en diferentes campos de las ciencias sociales.

En los años sesenta y setenta, se otorga singular importancia al fortalecimiento de las instituciones responsables de la concepción y conducción del desarrollo en cada país. Ello no sólo afecta profundamente la forma de organizar la cooperación técnica, sino que agrega además nuevos campos técnicos al ámbito de trabajo del IICA. Ya no se trata, por ejemplo, únicamente de realizar investigación en Turrialba o en La Estanzuela, en el Uruguay. Es preciso aprender cómo crear, a nivel nacional, una capacidad autóctona para organizar y conducir procesos de investigación agrícola y pecuaria, además de organizar —o facilitar— el intercambio técnico entre instituciones de diversos países de la región.

Se trata también de fortalecer una capacidad nacional para concebir y conducir el proceso de desarrollo agropecuario y de bienestar rural. Para ello, el Instituto agrega una visión particular, y una capacidad técnica básica en materia de planificación y de gestión, destinada a fortalecer en los países los organismos de planificación sectorial, y a mejorar, en cada caso, la capacidad de las instituciones del sector para administrar la ejecución de las políticas.

La propia Junta Directiva del IICA participó muy activamente en este proceso de crecimiento técnico del Instituto. Correspondió a este cuerpo de administración superior la discusión sobre nuevos campos de trabajo, la dotación de los cursos básicos para establecerlos y para prestar servicios a los países. En años recientes, por ejemplo, brindó particular apo-

yo a la creación de sendos programas (enmarcados en el fomento de la producción) en los campos de la sanidad vegetal y la salud animal. Tal como lo había hecho años atrás al establecer el programa hemisférico de comercialización, y otros, la Junta dio al IICA una línea de trabajo, señaló orientaciones programáticas y asignó recursos específicos para establecer un núcleo nuevo de acciones, que en esos momentos se concibieron como componentes críticos del desarrollo agropecuario y el bienestar rural.

Si bien cada uno de los programas tuvo un desarrollo doctrinario propio, paulatinamente fue cobrando vigencia la idea de que su aplicación a nivel de país no podía ser autónoma. Al aumentar la importancia de las oficinas en los países, y al mejorar la calidad de los proyectos de cooperación técnica, van ganando terreno concepciones integrales en las que los diferentes campos técnicos interactúan en una trama compleja, para solucionar problemas y remover obstáculos —también complejos— al proceso de desarrollo.

Los problemas asociados al fomento de la producción son un buen ejemplo.

A este concepto se han asociado en el pasado un conjunto de acciones de carácter diverso, generalmente orientadas al perfeccionamiento y promoción de algunos de los instrumentos al servicio de la producción, tales como precios, sanidad, crédito, mercadeo, etc. En general, estos aspectos se han conceptualizado como instrumentos independientes entre sí y relativamente divorciados de las decisiones de **qué** y **cómo** producir.

Las experiencias e investigaciones desarrolladas durante la última década indican, sin embargo, que estos aspectos son parte de un complejo sistema interrelacionado, y que deben ser considerados conjuntamente si se han de alcanzar las metas productivas que son requeridas para hacer frente a los desafíos de la próxima década y a la contribución que el mundo espera de la agricultura de América Latina y el Caribe.

El **qué** y **cómo** producir define qué instrumentos de fomento son necesarios; éstos deben posteriormente ser organizados dentro de un esquema operativo que asegure su efectividad. Entender las potencialidades y requerimientos instrumentales de cada situación en particular y desarrollar los me-

canismos institucionales que permitan su aprovechamiento constituyen las áreas principales a las que puede contribuir la cooperación técnica internacional en el apoyo de los esfuerzos productivos de los países de la región.

Desde esta perspectiva el fomento de la producción no tiene personalidad propia más allá de la coordinación de los distintos aspectos —desde tecnología hasta crédito y comercialización— requeridos para el máximo aprovechamiento de los recursos productivos. Este constituye quizás el punto más importante dentro de una estrategia para el fomento de la producción. Sólo a través de este aprovechamiento será posible establecer bases productivas sólidas que puedan subsistir competitivamente tanto a nivel nacional como internacional.

Estos aspectos requieren por una parte la indentificación de las alternativas productivas existentes y, por otra, el desarrollo de las tecnologías de producción más apropiadas para los recursos productivos.

La tradición de nuestra región se ha orientado hacia aquellas producciones para las cuales existen tanto tecnologías de producción generadas en los países desarrollados como mercados, generalmente ubicados en esos mismos países. Esta estrategia ha permitido en muchos casos activos procesos de desarrollo productivo, pero también ha incorporado serias distorsiones en cuanto al uso de los recursos productivos de la región. Esto en parte al no aprovecharse plenamente el potencial genético de las producciones autóctonas y como resultado de los sesgos existentes en las tecnologías disponibles, en cuanto al uso relativo de mano de obra y capital.

La revisión de estas tendencias requiere el planteo de políticas claras en cuanto a las producciones autóctonas, principalmente en lo que hace al mejoramiento de las variedades existentes y al desarrollo de tecnologías de producción apropiadas en términos de las características ecológicas y socioeconómicas de las zonas de producción. En este sentido, un aspecto de particular importancia en las zonas tropicales se refiere a la necesidad de plantear alternativas productivas que sean coherentes con los ecosistemas tropicales.

Las decisiones de **qué** y **cómo** producir deben ser efectivizadas a través de un conjunto de elementos que permitan: a) la efectiva implementación de cómo producir; b) la mate-

rialización de las condiciones económicas necesarias para una producción rentable; y c) la existencia de los mecanismos de mercadeo que aseguren la disponibilidad de los insumos requeridos para la producción y, posteriormente a ésta, canales de comercialización eficientes.

El primer aspecto incluye esencialmente los servicios al productor, los que actúan como principales difusores de las técnicas que implementan de manera específica el cómo producir. Complementariamente a la difusión del "know-how" asociado a la producción deben existir también los servicios específicos en términos de apoyos especializados, tales como mecanización y provisión de los insumos tecnológicos (certificación de semillas, etc.) y los programas de defensa sanitaria.

El segundo grupo se refiere principalmente a los precios de insumos y productos y a las condiciones de financiamiento de la producción. Estos aspectos afectan esencialmente la rentabilidad de las estrategias productivas específicas y, por la vía de éstas, el interés de los productores en su utilización. Estos efectos se dan tanto a través de los niveles de precios al productor, como de las condiciones en cuanto a cantidad y oportunidad de las líneas de crédito para la producción.

Finalmente, el último conjunto de elementos se refiere a los factores que determinan tanto la existencia de mercados como el acceso de los productores a los mismos.

Los elementos listados arriba deben organizarse de manera coherente si es que han de lograr los efectos deseados sobre los niveles de producción, productividad y bienestar del sector rural.

En los planteos tradicionales, la coordinación y coherencia de estos distintos aspectos se logra vía las fuerzas de mercado que incentivan la aparición de las unidades económicas que prestan los servicios de apoyo a la producción, al tiempo que los compatibilizan en función de un óptimo uso de los recursos y una máxima producción.

Sin embargo, el contexto latinoamericano difiere sustancialmente del mundo idealizado de la teoría económica neoclásica: la heterogeneidad de unidades de producción, la imperfecta integración a los mercados y las deficiencias en las

infraestructuras físicas y de comercialización son las características comunes y no las excepciones. Esto hace necesario la intervención intencionada por parte del Estado.

Esta intervención se ha dado en el pasado como parte de esquemas parciales, orientados a la creación de las infraestructuras especializadas en la prestación de los servicios específicos. Estos esfuerzos representan un paso importante en tanto constituyen el insumo básico para la implementación de acciones efectivas en apoyo de la producción agropecuaria. Esta estrategia sin embargo, ha resultado sesgada en favor de los sectores de la agricultura comercial, los que por su mayor capacidad económica, han sido capaces de expresar mejor sus necesidades específicas. Asimismo, estos sectores por su mayor flexibilidad en cuanto a manejo de recursos pueden efectuar los ajustes necesarios para un óptimo aprovechamiento de los servicios disponibles. Dentro de este contexto, los sectores más amplios de la agricultura tradicional han encontrado servicios inadecuados a sus necesidades o bien no han podido aprovechar los disponibles debido a su poca flexibilidad en cuanto al uso de sus recursos productivos.

Por estos motivos, parece necesario el desarrollo de esquemas que integren el conjunto de los servicios a la producción en función de comunidades-objetivo específicas, las cuales pueden ser definidas tanto en términos espaciales como en términos de tipos de productores. De esta manera, privilegiando la naturaleza del usuario del servicio se evitará la distorsión en su organización y se logrará la coordinación necesaria para el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

Esta selección de comunidades-objetivo, de "clientelas" como se las denomina en algunos organismos, constituye una de las preocupaciones centrales del Instituto durante la década de 1970. La entrada en vigor del Plan Indicativo de Mediano Plazo marca un hito en este sentido, al acotar los objetivos y productos de los programas existentes en aquel momento a grupos específicos de pequeños productores y empresas asociativas.

La selección de este tipo de productores guarda coherencia con las acciones emprendidas en el ámbito de los "cambios estructurales" desde la década anterior, que se concretan

en la inclusión de la Línea VI, de Reforma Agraria y Organización Campesina, en el Plan General de 1970.

Esta desemboca naturalmente, como producto de la búsqueda de "integralidad" a la que hacíamos referencia más arriba, en la aproximación conceptual y operativa que realiza el IICA al desarrollo de áreas, o al desarrollo rural "integrado". En ella se intenta abarcar como parte de los proyectos, acciones dirigidas a la remoción de los obstáculos de distinto tipo al proceso de desarrollo, tanto en la dimensión productiva (agrícola y no agrícola) como en otros aspectos relacionados en general con el bienestar de la población.

El presente Capítulo reúne una breve síntesis de varios de los temas que el IICA maneja a comienzos de la década de 1980. El conjunto refleja en cierta forma el desarrollo intelectual y técnico de la institución desde sus inicios, y particularmente el que experimentó en los sucesivos contextos políticos desde principios de los años setenta. Ellos representan hoy el grueso de la capacidad institucional, los campos en los que el IICA está en condiciones de prestar servicios especializados a sus Estados Miembros. Hasta este momento se ha evitado la concentración en algunos de estos temas, en desmedro de otros, a nivel central; se han evitado los juicios a priori referidos a la importancia relativa de ellos "en abstracto". Más bien, el modelo operativo ha buscado mantener la capacidad básica en todos ellos, reservando para el nivel de país la decisión concreta de concentrar el trabajo en aquellos campos, o conjuntos de campos, cuya atención prioritaria haya sido acordada con el Gobierno respectivo.

En la medida que las instancias fundamentales de elaboración doctrinaria se han hecho efectivas al interior de cada área técnica, ésta es la forma de presentación que se sigue en el Capítulo 4. Se pretende con ello recoger los matices y aproximaciones diversas que son propios a cada campo y —en cierta forma— a los equipos técnicos que los constituyen.

En general, se presenta en la mayoría de las secciones de este Capítulo un esbozo de la evolución del tema correspondiente, que se concluye con algunas proyecciones para la década de 1980. Al no pretenderse en ningún caso cubrir la totalidad del tema, se ha obviado también la referencia exhaustiva a experiencias concretas, proyectos, etc.

4.1 LA INFORMACION Y LA DOCUMENTACION

En los últimos diez años, la preocupación y la tarea del IICA en cuanto al manejo de la información ha constituido un reflejo de los aspectos más generales del campo informativo. En lo referente a la información específicamente agrícola, la década de los 70 en América Latina y el Caribe estuvo signada por la transformación de los procedimientos bibliotecológicos en formas mecanizadas o computarizadas. Estados Unidos y Canadá ya habían pasado por esa transición, en respuesta a la demanda de mejores servicios y menores costos. En los países del Sur, los costos de los servicios personales —al menos durante los primeros años de la década— no habían aumentado tanto como para hacer del procesamiento automatizado de datos una alternativa más conveniente. Además, la poca disponibilidad de computadoras y los costos comparativamente altos de procesamiento retardaron la aceptación y el uso habitual del procesamiento automatizado de datos.

Durante los años 70, el mayor interés del IICA fue desarrollar y apoyar un sistema de información agrícola documental y bibliográfica, en el orden regional (AGRINTER) y mundial (AGRIS). Con una perspectiva internacional, los países debían identificar y describir bibliográficamente su documentación agrícola siguiendo normas y metodologías comunes, propias del procesamiento computarizado de datos.

En América Latina y el Caribe, el IICA actuó a través de su centro de información especializado, CIDIA (Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola) como coordinador regional del sistema internacional AGRIS. En nuestra área geográfica el sistema se denominó AGRINTER.

Si bien los Estados Unidos no respondieron inicialmente a nuestro trabajo, porque aún no tenían necesidad económica de él, ni existía una demanda real, nosotros persistimos, pues pensábamos que no había otra alternativa que seguir adelante. En la actualidad el sistema funciona como un esfuerzo cooperativo entre los países de la región.

Si observamos el proceso con la perspectiva del tiempo, habría sido más productivo concentrar nuestros esfuerzos para lograr un grado mucho mayor de mejoramiento de las capacidades nacionales, sin poner tanto énfasis en las características regionales o internacionales del sistema; de ese modo los beneficios del sistema, así como también sus modalidades operativas, habrían reflejado y satisfecho de manera más realista las necesidades informativas de los países.

Los expertos en información y procesamiento de datos del IICA están insertados en la corriente mundial de los sistemas informativos, y las normas bibliográficas y sistemas de procesamiento se desarrollaron, en nuestro ámbito, con los métodos apropiados de archivo e índices KWIC. (*)

Previsiones para la década del 80

A mediados de los años 70 se advirtieron en América Latina y el Caribe los primeros síntomas de un cambio en el uso y la importancia de la información.

Con la tendencia descendente de la actividad económica y las dificultades en el acceso a las fuentes de financiamiento internacional, se hizo imperativo para los gobiernos de nuestra región, como para los de otras latitudes del Tercer Mundo, fijar prioridades para el desarrollo e intensificar el proceso de planeamiento.

Se necesitaba, más que nunca, información socio-económica y sobre recursos naturales, analizada, que sirviera como insumo para la toma de decisiones. La información sola no garantiza la solución de un problema, ni asegura la decisión correcta, pero el acceso a información confiable, relevante y oportuna, proporciona una base firme e imparcial para quienes deben decidir.

Al iniciarse la década de los 80, creemos que el diseño y el futuro de la información en general, y de la información agrícola en particular, durante los próximos cinco o diez años en América Latina y el Caribe, estarán determinados por los siguientes factores:

1. Los cambios y avances tecnológicos.
2. La creciente necesidad de poseer y analizar información socio-económica.
3. El requerimiento de información integrada, originada en diferentes disciplinas y fuentes.
4. Disponibilidad y perfeccionamiento de personal para el manejo de la información.

La capacidad técnica para procesar y almacenar información se ha desarrollado a un ritmo que muchas veces supera nuestra comprensión. Lo que puede suceder en los próximos diez años sorprende a nuestra imaginación. Basta sólo mencionar las posibilidades de la célula de silicona o el rayo laser para llenarnos de asombro. Y conta-

(*) "Key Words in Context".

mos ahora con las minicomputadoras, que pueden ser adquiridas a costos mucho menores que en los años 60 y 70, y procesan y almacenan información con costos también bajos.

En cuanto se refiere al costo total de la información, se espera que los porcentajes de los gastos de procesamiento disminuyan, mientras que los costos de personal seguramente aumentarán.

El proceso de la información es muy intenso y costoso; sin embargo, la tecnología disponible permitirá que se incremente su capacidad productiva sin que los costos aumenten en la misma proporción.

Un desarrollo informativo acelerado

El desarrollo de la información en nuestra región no tiene por qué seguir el modelo de evolución paulatina del mundo desarrollado. En el área de la electrónica y sus servicios auxiliares, el desarrollo de máquinas más poderosas y técnicas más sofisticadas es rápido. Cuando se necesitan equipos para solucionar problemas de información se pueden adquirir los últimos modelos, de modo tal que por el momento, el desarrollo en este campo se puede lograr "a saltos", a menudo sin pasar por etapas intermedias. La evolución informativa a nivel nacional no debe ser, en consecuencia, necesariamente lenta y difícil.

En los años 60 era común referirse a la "explosión" informativa, y se veía el problema como la necesidad de controlar toda la información disponible. Durante los últimos años de la década del 70 resultaba ya obvio que aquélla era sólo una solución parcial. Con una sociedad que se hace cada vez más compleja, la información se convierte en un elemento vital en la solución de problemas y en la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el privado.

Para que sea de valor en la toma de decisiones y en la investigación, la información debe ser relevante; debe ser analizada y presentada en tal forma que encauce correctamente el problema hacia su solución. En la actualidad se presenta una grave dificultad: no se recupera la información buscada o no se tiene fácil acceso a ella. Quizás el aspecto más serio de ese problema es que, muchas veces, ni siquiera se sabe si la información que se busca existe. Y posiblemente la más ardua dificultad es no saber cuál es la información que se precisa y cómo debe analizarse para que resulte verdaderamente útil.

Creemos que en los años inmediatos se producirá una gran concentración de expertos, en todos los campos de la ciencia, la tecnología

gía y las humanidades, para identificar los ítems informativos que deben ser acumulados y determinar cuáles de esos ítems serán de utilidad. Esa actividad constituye un proceso dinámico; a medida que cambien las situaciones y las condiciones, cambiarán las necesidades informativas.

Una aproximación multidisciplinaria

Pensamos que los grandes sistemas de información que pretenden abarcarlo todo han demostrado ser impracticables. Ningún sistema, a nivel regional o nacional, puede alcanzar la flexibilidad necesaria para contener y procesar la cantidad de información disponible con los detalles necesarios. Deben crearse sistemas específicos para hacerse cargo de la información referida a temas muy determinados. Deben, asimismo, diseñarse nuevos métodos para almacenar y utilizar información en cualquier número de combinaciones. La tecnología actual permite esa clase de trabajos.

La distinción entre datos documentales y estadísticos desaparecerá progresivamente. Como los resúmenes e índices de materiales escritos aumentan sin cesar, y se incluyen como parte de los datos bibliográficos básicos, y el uso del "procesador de palabras" permite que los documentos entren íntegramente en las computadoras, los nuevos métodos deberán permitir el uso detallado de esos elementos.

Debido a la complejidad de los análisis sociales pocos problemas son enfocados o resueltos en forma aislada. Para ubicar un tema en el contexto correcto, debe lograrse una aproximación multidisciplinaria; en consecuencia, es menester contar con información correspondiente a muchas disciplinas e interconectadas entre sí. En el futuro, será un desafío mantener canales de comunicación abiertos entre muchas fuentes de información, de tal modo que la interrelación se logre sin intermediaciones.

El último y posiblemente el más importante factor para dar forma a la información del futuro es el elemento humano.

¿Contaremos con expertos en procesamiento de información para enfrentar los desafíos y demandas del futuro?

En estos momentos la respuesta es negativa. Tradicionalmente, los bibliotecarios han sido los custodios y administradores de la información, pero se han concentrado en información documental y, generalmente, no están preparados para trabajar con datos numéricos y su análisis. Si quieren ser parte del futuro, deben ampliar sus objetivos.

Como bibliotecarios profesionales, son devotos de los principios de servicio y eficiencia. Sin embargo, si se considera desde el ángulo de la demanda de materiales informativos, es evidente que la clase de servicios y la eficiencia habitualmente ofrecida no son satisfactorios.

En el futuro, el experto en procesamiento informativo deberá desarrollar una aproximación multidisciplinaria a la información; deberá ser capaz de proporcionar al usuario lo que éste necesite, en el tiempo adecuado y de acuerdo con sus objetivos concretos. Y algo más: el costo de producción del servicio no tendrá que exceder el factor de utilidad de la información requerida para la solución de un problema.

En el desarrollo de los recursos humanos para manejar y procesar información en el futuro, reside el gran desafío.

4.2 LA EDUCACION AGRICOLA Y LA EDUCACION RURAL

El tema educativo fue una de las preocupaciones fundamentales del IICA desde su fundación en 1942. Originariamente, se prestó especial atención a la enseñanza de posgrado y a la de nivel universitario; se pensaba, quizás, que cuanto más alto era el nivel educativo en que se trabajaba, mayor sería nuestra contribución al desarrollo general de los países. Así, si se analiza la evolución de la educación a nivel de posgrado en nuestro Continente, se comprueba que el IICA aparece vinculado con la casi totalidad de las instituciones dedicadas a aquella actividad en el terreno específico de las cuestiones agrarias y rurales.

Hacia mediados de la década de 1960 comenzamos a diversificar nuestros esfuerzos en cuatro niveles:

1. Posgrado.
2. Profesional (facultades y escuelas superiores).
3. Enseñanza secundaria media, intermedia o técnica rural.
4. Educación extraescolar, incluyendo la extensión rural.

Fue evidente, a partir de aquella época, una mayor preocupación por incidir en el proceso educativo de la región con una proyección cada vez más amplia. Simultáneamente, merced a la política de fortalecimiento institucional, se fue enfocando la tarea del Instituto al apoyo a los sistemas educativos nacionales o regionales, para que fueran las instituciones locales las que encararan por sí mismas la tarea.

La educación agropecuaria superior en América Latina ⁽¹¹²⁾

En el esquema habitual de organización, las instituciones de educación agropecuaria superior en América Latina desarrollan tareas de docencia, investigación y proyección comunitaria. Con independencia de la capacidad real de la educación —tomada por sí misma— para influir en el desarrollo del sector rural, estos tres elementos constituyen los instrumentos mediante los cuales la universidad puede tener impacto sobre la comunidad en que se encuentra inserta.

En general ninguno de ellos ha sido puesto al servicio del desarrollo del sector.

En cuanto se refiere a la docencia, por ejemplo, se advierten estas características:

- a. Los planes de estudio no se organizan sobre la base del conocimiento serio y profundo de los diversos roles ocupacionales a nivel agropecuario. Ello implica que no se da una correspondencia aceptable entre lo que el profesional puede efectivamente hacer y lo que requieren el mercado de trabajo, por un lado, y el proceso de desarrollo por otro.
- b. A menudo, los planes de estudio se organizan haciendo caso omiso de la clientela o clientelas que harán uso de los servicios profesionales del egresado. No se refiere el trabajo educativo a uno o más tipos de empresas, con la consiguiente diferencia en los criterios tecnológicos y económicos implícitos en el ejercicio profesional. Como consecuencia de lo anterior, el destino ocupacional del profesional agropecuario, cuando desarrolla su actividad dentro de la profesión, se circunscribe casi sin excepciones a la función pública o de las empresas de agricultura comercial con escala económica adecuada para contratar sus servicios. En otros casos nacionales, se encauza la formación profesional en relación con determinado tipo de empresas, y se hace caso omiso de las posibilidades concretas que tendrá el egresado de trabajar para el Estado.
- c. Las reformas curriculares y la diversificación de las salidas profesionales se dan usualmente por la vía de acumulación de asignaturas y la prolongación de las carreras. El supuesto implícito es que el profesional agropecuario será capaz de desempeñar todos y cada uno de los roles ocupacionales potencialmente existentes en el sector. Ese supuesto niega, en muchos países, la realidad de operación de la oferta y la demanda de profesionales en ese campo y —lo que es aún más grave— limita en buena medida la posibilidad de inyectar de manera realista insumos técnicos de nivel intermedio al proceso de desarrollo.
- d. Aún reconociendo los enormes progresos logrados en cuanto se refiere a la introducción de asignaturas del campo de las ciencias sociales en los planes de estudio de las carreras agropecuarias, todavía no se ha logrado —en la mayoría de los casos— integrar de manera efectiva las áreas físico-biológicas y económico-sociales. Ello conduce a que el profesional sepa algo de unas y otras, pero rara vez las integre en el ejercicio mismo de la profesión. Muchas veces estudia y aprende temas económicos y sociológicos, pero pocas veces

aplica lo que sabe de ellos al asesorar a un productor, a una cooperativa o a una empresa tradicional.

- e. Muchas de nuestras facultades y escuelas —la mayoría, para ser sinceros— aplican aún métodos y técnicas obsoletos e ineficientes para la conducción del proceso de enseñanza-aprendizaje. Ello se refleja no sólo en la estructuración de los currículos, sino también en la organización didáctica de la docencia y el aprendizaje. Muchas de las instituciones que han intentado solucionar y racionalizar sus prácticas docentes se han quedado en las “máquinas de enseñar”, sin tocar en verdad el fondo del asunto. Varios autores, entre ellos los doctores Martin Carnoy y Henry Levin de la Universidad de Stanford, señalan que las relaciones de autoridad implícitas en la estrategia didáctica comúnmente utilizada en nuestras universidades, actúan como serias barreras para la transformación de las relaciones de autoridad en los procesos de trabajo que se dan en la vida real y por ende, constituyen verdaderos obstáculos para que el profesional sea un agente de cambio de las estructuras productivas.

Proyección comunitaria de la Universidad

En cuanto se refiere a la proyección comunitaria de la Universidad, las siguientes características aparecen como usuales en muchas instituciones de educación agropecuaria a nivel superior:

- a. Esta proyección, concebida como trabajo sistemático con grupos humanos ubicados en la estructura productiva del sector, no es una actividad encarada sistemáticamente por las facultades y escuelas en este campo. Casi todas ellas organizan ocasionalmente alguna actividad de apoyo a un grupo específico de productores, o de desarrollo o recuperación de algún área concreta. De ninguna manera, sin embargo, se encara este trabajo con productores como parte integral del programa de estudios. Aun aquellas instituciones que encaran una “pasantía” o “servicio social” al final de los planes regulares de estudio, rara vez poseen un programa sistemático para llevarla a cabo.
- b. En otros casos, la proyección comunitaria se encara como un “servicio social” a un área determinada. Los grupos de estudiantes ayudan a un grupo de productores a realizar una tarea específica. Con frecuencia este trabajo se hace sin

plan; rara vez tiene seguimiento y a menudo carece de una supervisión adecuada.

- c. Finalmente, son contadas las Facultades que hacen de estos programas un verdadero ejercicio continuo de contacto con la realidad, orientado a beneficiar tanto a la propia facultad como a los grupos humanos con que colabora. En el primer caso, el beneficio se deriva del reconocimiento, análisis y solución de problemas **sobre el terreno**, sobre la base del aporte del conjunto de profesores, estudiantes y productores. En el segundo caso, el beneficio está dado tanto por el mismo aporte técnico como por las prácticas de organización y participación que tienen lugar en el curso del trabajo conjunto.

Las características de la "extensión universitaria" que hemos mencionado junto a las de la docencia —analizadas anteriormente— y de la investigación reflejan la situación real de muchas de las instituciones de educación agrícola superior en América Latina. Sería injusto dejar de mencionar que muchas de estas instituciones, en varios países del Continente, están inmersas en sendos procesos de revisión de estructuras y programas, con el propósito de modificar algunas de las características citadas.

Existen, asimismo, algunas instituciones donde esos procesos han avanzado considerablemente, y se ensayan formas más útiles y fecundas de organizar la docencia, la investigación y la proyección comunitaria.

Contribución efectiva de los egresados al desarrollo del sector

Desde dos puntos de vista pueden examinarse los problemas relacionados con la vinculación existente entre graduados y sociedad:

- a. La ubicación productiva y rentable del egresado en el mercado de trabajo.
- b. La selección y definición operacional de áreas de conocimiento y especialización que se pongan a disposición de la sociedad y de las fuerzas productivas.

Sobre el primer asunto, existe en el mundo un cúmulo de experiencias útiles y recientes. Han sido recogidas en especial por autores como Bikas Sanyal en su estudio sobre la educación superior y el mercado de trabajo en Zambia; Juan Versluis, en su trabajo sobre la

educación superior, el "capital humano" y la segmentación del mercado de trabajo en Sudán; Frederick Harbison en su aplicación del enfoque del análisis de sistemas a la planificación del desarrollo de los recursos humanos, y muchos otros.

Esos avances constituyen una valiosísima base para que desarrollemos enfoques adaptados a nuestra propia realidad, tarea en la cual el IICA ha hecho algunos esfuerzos.

El segundo punto cuenta con menos antecedentes, y exige un verdadero esfuerzo creativo de nuestras instituciones, que buscan "intencionalizar" la selección sistemática de destrezas, áreas de especialización y conocimientos, en función de modelos viables de desarrollo productivo. No existe mucha literatura sobre este punto, de modo tal que en su tratamiento las instituciones latinoamericanas podrían hacer una verdadera contribución al conocimiento mundial sobre el tema.

La falta de soluciones operantes para los dos asuntos mencionados, motiva que nuestros egresados tengan problemas serios, no sólo para realizar —de manera sistemática— contribuciones efectivas al desarrollo del sector, sino también para ubicarse ocupacionalmente de modo rentable y productivo en las profesiones agropecuarias.

En primer lugar, en muchos países el profesional tiene dificultades para encontrar una ocupación acorde con la formación que ha recibido. El problema es grave: algunos datos que hemos reunido para América Latina nos indican que, en términos globales, el porcentaje de ingenieros agrónomos que se encuentran desempeñando actividades en la órbita de su profesión puede no ser superior a un 30 % del total. Ese porcentaje, ya en sí muy bajo, incluye a quienes están ocupados en el sector público, y aun a los empleados en el sector privado en actividades que, como la representación de casas comerciales y la venta de productos agroquímicos, exigen la utilización de apenas una pequeña parte de la formación recibida.

Simultáneamente, es obvio que la necesidad de insumos humanos técnicos en el sector agrario se encuentra aún muy lejos del punto de saturación. Existe, en consecuencia, algún desfase entre el tipo de tareas que el profesional puede y quiere desempeñar, por una parte, y el tipo de tareas para las cuales existe demanda en el mercado de trabajo, por otra.

El caso más generalizado es quizás el del profesional que sólo está en condiciones de prestar sus servicios en la agricultura comercial,

donde la escala económica de operación permite a las empresas disponer de los recursos necesarios para pagar servicios profesionales y utilizar la tecnología que el profesional está en condiciones de transmitir. En la medida que este mercado es relativamente pequeño en nuestros países, rápidamente llega a su punto de saturación.

A lo largo de nuestra tarea en la década que acaba de finalizar, nos hemos formulado muchas veces algunas preguntas relacionadas con la contribución efectiva que los egresados de institutos superiores realizan al desarrollo del sector agropecuario regional. Esos interrogantes conllevan, naturalmente, una seria preocupación por el actual estado de la situación que hemos descrito:

¿Será tal vez que las Facultades y Escuelas están preparando solamente individuos capaces de manejar tecnología útil y desempeñarse profesionalmente en el ámbito de la agricultura comercial?

¿Será nuestro ingeniero agrónomo, por ejemplo, técnicamente capaz de trabajar con el pequeño y mediano productor, ajustándose a su escala económica y manejando una tecnología cuyo costo esté a su alcance?

¿Estará en condiciones, por ejemplo, de crear o adaptar tecnología útil para una empresa comunitaria, en la cual la naturaleza especial del aporte de trabajo debe necesariamente modificar la combinación de factores productivos, sin desmedro de la productividad?

Una inquietud más, fundamental para juzgar al producto de la educación agropecuaria de nivel superior como agente de cambio de las estructuras agrarias:

¿Está dispuesto el egresado de estas Facultades y Escuelas a trabajar con pequeños y medianos productores, con empresas asociativas, o acaso aspira solamente a desempeñar funciones en el sector público o en las empresas vendedoras de productos agroquímicos? En resumen: ¿están nuestros graduados dispuestos a vivir fuera de las ciudades, al lado del pequeño y mediano productor, dentro de una empresa comunitaria o cooperativa, compartiendo sus problemas y progresando con ellos?

Elementos básicos de la educación agrícola superior

Muchos autores sostienen que es históricamente incorrecta la tesis que asigna a la educación, por sí sola, la capacidad de modificar la estructura productiva de la sociedad, eliminando la pobreza y la desi-

gualdad. Cecilia Greer nos habla sobre el mismo tema en términos de “la gran leyenda de la educación”. En el pensamiento de estos autores, además, la educación organizada, administrada y sostenida por la sociedad, es uno de los más importantes elementos con que ésta cuenta para reproducirse en el tiempo y asegurar la supervivencia de sus formas de organización y la distribución de las riquezas y el poder.

Coincido parcialmente con el pensamiento de esos autores. Creo que la educación, por sí sola, no resuelve los problemas mencionados. Pienso, sin embargo, que es condición necesaria para que se resuelvan, aunque no sea suficiente.

Creo, asimismo, que en el ámbito específico de la educación agrícola superior, aquellas instituciones que experimentan los problemas que se han enumerado en las páginas precedentes, no sólo no están en condiciones de alterar la estructura agraria, sino que tienden a reforzarla. En otras palabras: actúan como uno de los instrumentos de las sociedades para reproducirse a sí mismas. La pregunta que subsiste es: ¿existe o no la posibilidad —eliminando los problemas enumerados— de aplicar un concepto de educación agrícola superior en el que ésta se constituya en ese elemento **necesario** para el cambio de las estructuras agrarias?

No pretendo responder esa pregunta en su totalidad. Solamente volcaré algunas ideas sobre algunos de los elementos que deben, de todas maneras, estar presentes en una institución de educación agrícola superior para que pueda desempeñar su papel:

- a. El planteamiento curricular de una carrera agropecuaria no puede hacerse en el vacío, ni puede construirse exclusivamente sobre la base de “tipos ideales” útiles para otras sociedades, en momentos históricos diferentes y en un nivel diferente de desarrollo. En ese sentido, me parece obvio que el currículo debe elaborarse para desarrollar los conocimientos, las actitudes y las destrezas correspondientes a un perfil profesional elaborado *a priori*. Este perfil profesional, a su vez, deberá tomar en cuenta dos elementos: en primer lugar, deberá definir la clientela del profesional (el tipo de empresa y de productor) con la que estará dispuesto a trabajar, en condiciones técnicas apropiadas; en segundo lugar, deberá precisar los tipos de tareas que el profesional deberá estar en condiciones de desempeñar con esa clientela.
- b. Ese mismo planteamiento curricular debe ser flexibilizado, diversificando y elaborando sobre bases de tipo modular con

dos propósitos fundamentales: el primero será el de abrir salidas profesionales técnicamente útiles a distintos niveles, que permitan la integración progresiva del estudiante a la actividad profesional a medida que avanza en la carrera total, y que abran a la vez la posibilidad de desarrollar actividades rentables, a buen nivel técnico, aunque no se concluya la carrera completa. El segundo propósito será el de fragmentar la formación en términos operativos, en unidades (o módulos) de conocimiento y práctica, en una correspondencia explícita con roles ocupacionales actuales o potenciales en el mercado de trabajo. Es posible, por otra parte —y existen ejemplos valiosos en Argelia, Tanzania, Bélgica y Cuba— realizar esta organización en módulos operativos sin romper la unidad central de la carrera.

- c. Creo también imprescindible que la investigación se utilice como instrumento fundamental para la construcción curricular. Por medio de ella se identifican los roles ocupacionales existentes y potenciales. Permite, asimismo, establecer cuáles son los conocimientos, actividades y destrezas necesarios para satisfacerlos. Por medio de la investigación se identifican los requerimientos tecnológicos de cada uno de los tipos de empresa con que podrá trabajar el profesional y, a la vez, las nuevas áreas de investigación que será necesario desarrollar para producir dicha tecnología.
- d. Fundamentalmente, sin embargo, la investigación deberá ser la gran acción de descubrimiento de la realidad, en sus aspectos físicos, biológicos, económicos y sociales. Será a partir del análisis de lo que ella entregue a una comunidad universitaria seria, libre y motivada, que dicha comunidad podrá plantearse, de manera sistemática, su propio compromiso de transformación de esa realidad.
- e. Pienso, finalmente, que todos los planteamientos que se haga la institución educativa deberán ser manejados como hipótesis de trabajo hasta tanto hayan sido llevados por actividades de proyección universitaria a la comunidad, a la prueba de fuego de la realidad. En ese sentido, es imposible concebir la investigación, la extensión y la docencia como actividades aisladas. Deben constituir, de hecho, un todo integrado, en proceso de constante transformación y ajuste a la realidad, moldeado por todos los integrantes de la comunidad productiva en la que se inserta la institución educativa.

Una estrategia pedagógica

En la medida en que el enfoque de una universidad la comprometa en el proceso de desarrollo y la vincule estrechamente a la comunidad en la que dicho desarrollo se concreta, será menester elaborar una estrategia pedagógica específica para esos fines.

Si bien la estrategia misma habrá de variar según la táctica que se adopte para llevar a la práctica dichos conceptos, es de prever que las estrategias que desarrollemos posean algunos elementos comunes, como los siguientes:

1. Una planificación curricular basada en la coincidencia entre perfiles profesionales y roles ocupacionales, actuales o potenciales.
2. Organización de contenidos sobre la base de objetivos operacionales derivados del perfil profesional.
3. Desarrollo y aplicación masiva de mecanismos de nivelación que permitan asegurar un desempeño aceptable de todos los estudiantes, y muy particularmente de aquellos que provienen de instituciones de nivel secundario deficientes.
4. Un fuerte énfasis en la combinación de trabajo práctico, que siga de cerca las tareas concretas incluidas en los roles ocupacionales seleccionados.
5. La integración del conocimiento teórico en torno al desempeño concreto de dichas tareas.
6. La integración de la docencia con la investigación, referida en todos los casos a la aplicación de los conocimientos a la realidad, por la vía del trabajo de proyección a la comunidad.
7. La dotación instrumental de los estudiantes para el manejo de materiales de lectura y experimentación, con organización del trabajo individual o colectivo.
8. El desarrollo de los aspectos racionales, emocionales y deontológicos del ejercicio profesional, en coincidencia con el enfoque y el compromiso de la universidad en relación con el desarrollo.

9. El desarrollo de técnicas y mecanismos de evaluación del trabajo individual y colectivo, basadas en el desempeño de las tareas previstas en los objetivos operacionales.

El trabajo constructivo, desde el punto de vista pedagógico, del nuevo modelo de universidad, tiene que ser desarrollado, en forma integrada por las propias instituciones comprometidas en esta empresa. No existen recetas a priori sobre "cómo enseñar" en una universidad orientada a la promoción del desarrollo. Tampoco existen recetas para asegurar la "calidad de la enseñanza".

Dos enfoques educativos básicos

Se ha querido actuar sistemáticamente en el IICA para elaborar programas de educación y capacitación que sirvieran a los intereses del desarrollo y la equidad. Por un lado, eso significó la expansión de la cobertura educativa para que alcanzara, por lo menos, los mismos niveles existentes en el sector urbano, además del mejoramiento de la eficiencia interna del sistema. Por otra parte, se ha pretendido adaptar el contenido de los sistemas educativos a la realidad del trabajo rural, buscando métodos no convencionales de organizar el proceso educativo.⁽¹⁸⁴⁾

Ese esfuerzo implica una organización de la educación de acuerdo con las necesidades reales del trabajo productivo, agilizando la forma y el contenido de la enseñanza para satisfacer las necesidades creadas por los constantes cambios en el mercado de trabajo.

Nuestra actividad aspira asimismo, a reciclar a los profesionales dedicados al desarrollo rural. Es menester proveerles de las destrezas que necesitan para enfrentarse eficazmente con los cambios inevitables en la cantidad y la naturaleza de la nueva demanda para todo tipo de servicios.

Una estrategia muy generalizada, que abarca todos los sistemas de educación (tanto el formal como el no formal), ha buscado vincular el contenido de la educación al esfuerzo para brindar destrezas adecuadas a las oportunidades reales de empleo. Según esa perspectiva, la educación "ideal" es aquella que organiza experiencias educativas de modo tal que respondan adecuadamente a los niveles tecnológicos que han surgido a raíz de la expansión industrial. Por lo general, la adopción de ese enfoque para las áreas rurales ha motivado un mayor impulso a la elaboración de paquetes tecnológicos, de uno u otro tipo, que se puedan transferir al productor; ha llevado, asimismo, a la mejora de los "sistemas de entrega" de dichos paquetes.

Una segunda estrategia, más reciente, asigna a la educación un papel mucho más dinámico y global, como motor principal del proceso de cambio propiamente dicho. Tales acciones educativas buscan no sólo la obtención más o menos pasiva de nuevas destrezas, sino también la organización de agricultores y trabajadores rurales para que realicen un análisis sistemático de sus problemas y descubran las correspondientes soluciones, aumenten su participación en la toma de decisiones y fortalezcan su impacto en la sociedad total.

Ambos enfoques presentan diversas implicaciones y ramificaciones que han influido profundamente en la teoría y la organización de programas educativos en las áreas rurales latinoamericanas.

El primero tiene origen en el trabajo de extensión agrícola desarrollado en los Estados Unidos. Muchos de los principios relacionados con la extensión, tal como se ha desarrollado en aquel país, la acercan, en rigor, a la segunda estrategia mencionada. El agente de extensión pragmático, que ha vivido y trabajado con los agricultores, en realidad no ha hecho más que actuar como un agente para la introducción de nuevas tecnologías.

Sin embargo, en el proceso de sintetizar las experiencias globales del trabajo de extensión y trasladarlas a otras partes del mundo, en especial a América Latina, el concepto ha perdido flexibilidad y fertilidad. En vez de un factor dinámico para la modificación de la vida del pueblo, se ha convertido muy a menudo en un rito más o menos hueco, costado por el Estado con el fin de crear empleo para cierto número de profesionales, sin tener efectos verdaderos en la forma en que la gente organiza su vida, su producción y sus comunidades.

Como sucede tan comúnmente en los casos de "trasplantes" institucionales, los principios básicos se pierden en el proceso. De ese modo, el trabajo de extensión, tal como fue organizado y ejecutado en muchos casos en nuestra región, no hizo más que transmitir recetas generales que, si bien resultaron muy valiosas para el agricultor norteamericano de los años veinte o treinta, no necesariamente están de acuerdo con la realidad del agricultor latinoamericano. En esa aplicación de experiencias tan diferentes, se mantienen intactos ciertos elementos rituales, pero los principios originales pierden validez para el nuevo contexto.

La diversificación de los enfoques tradicionales

Si se analiza el proceso educativo rural de las últimas décadas en América Latina y el Caribe, se comprueba que el tradicional sistema

de educación primaria, muy básico y a veces incompleto, se ha ampliado bastante, aunque todavía está lejos de alcanzar los niveles que existen en el ámbito urbano.

Desde comienzos de la década de los sesenta han aparecido nuevas oportunidades para acceder a la educación secundaria y técnica. Se han desarrollado cada vez más programas para asistencia técnica y extensión y sus efectos han llegado, progresivamente, a los pequeños agricultores y a las cooperativas agrícolas.

Casi todos los países de la región han iniciado campañas de alfabetización y educación básica. Ultimamente, los gobiernos nacionales han efectuado proyectos y programas para el "desarrollo rural", concentrándose en el pequeño agricultor y con un fuerte componente de educación y capacitación, financiados muy a menudo con el apoyo decidido del sector internacional. Actualmente casi todos nuestros países cuentan con tales programas.

También se están realizando esfuerzos, más o menos aislados, que buscan integrar todos los programas educativos (tanto formales como no formales, para niños como para adultos) a nivel local, y vincularlos estrechamente con la solución de los problemas concretos de la comunidad.

En el proceso de ampliación y diversificación de esa estrategia, se han introducido a muchas instituciones; los ministerios nacionales de Agricultura, Educación y Salud han logrado una fuerte participación en el diseño y ejecución de proyectos y programas. Han surgido "campañas" especiales, en las órbitas nacionales, complementadas con otras instituciones como ministerios de Trabajo, iglesias, organismos voluntarios y hasta el ejército.

Aunque sería prematuro intentar una evaluación de los efectos de los esfuerzos reseñados, un vistazo rápido a los resultados parciales resulta poco alentador. Es posible que una parte de la culpa corresponda a los mismos educadores y a los planificadores de la educación quienes, a veces sin darse cuenta, han elevado las expectativas en el sentido de que el proceso educativo brindará mayores aportes directos de los que la educación —tal como la concebimos y ejecutamos— está en condiciones de proporcionar.

Balance de las últimas décadas

En términos de cantidad, calidad y resultados, los avances de la educación rural en América Latina son poco impresionantes. Por lo

general, la reducción del analfabetismo no se ha efectuado en porcentajes significativos. Ello se ha debido, principalmente, al crecimiento demográfico acelerado, a deficiencias en el alcance de la educación durante los años sesenta y setenta, y al escaso impacto que han tenido, con muy escasas excepciones (Nicaragua parecería ser una de ellas) los programas de alfabetización de adultos rurales.

Aunque el impacto del sistema de educación formal se ha ampliado sensiblemente, su expansión ha sido lenta en el contexto rural comparado con el urbano. Se ha avanzado poco en cuanto al porcentaje de la población rural que se ha beneficiado por el sistema.

La literatura más reciente muestra que existe una brecha importante entre el contenido y las necesidades, grandes deficiencias en la preparación de maestros, y una falta de correspondencia, en general, entre el esfuerzo educativo en totalidad (sobre todo en la educación formal) y las destrezas requeridas, en vista de las condiciones predominantes y pronosticables del mercado de trabajo.

La educación se ha señalado como uno de los principales factores motivadores en el proceso de migración hacia las áreas urbanas, pero no capacita cabalmente a la población rural para hacer frente a la realidad de la vida en su propio ámbito. Por lo general, los programas no formales no han hecho más que fortalecer aquella tendencia, en especial cuando se dedican únicamente a brindar a la población adulta una segunda oportunidad para conseguir una preparación formal. Habitualmente, complementan y ocultan las deficiencias del sistema existente.

Nuestras experiencias han indicado que si contamos con formas valiosas y razonables para incrementar los rendimientos y mejorar los ingresos en el sector rural, resulta bastante sencillo plantear un proceso educativo que busque capacitar a los agricultores —inclusive al agricultor pequeño— para adoptar tales herramientas, sobre todo si se parte de la idea de que el agricultor siempre actúa de una manera lógica dentro del contexto de sus conocimientos y sus posibilidades para tomar riesgos, y que aceptará únicamente aquellas alternativas que le parezcan más sensatas que su propio sistema. En ese proceso, el papel que desempeña la educación es poco complejo. El aporte clave sería la generación del nuevo tipo de alternativa sensata.

En general los diversos programas casi siempre han resultado defectuosos en ciertas áreas claves:

1. No han logrado que el agricultor y el trabajador rural asalariado adquieran una verdadera conciencia de cuáles son los

obstáculos principales a sus esfuerzos para mejorar su vida, ni logran saber cómo superar esos obstáculos.

2. No han conseguido estimular a los agricultores ni a los trabajadores rurales para combinar sus recursos —tanto su inteligencia y su trabajo como sus posibilidades materiales— y construir así un foro desde el cual pudieran expresar sus inquietudes, obtener servicios y dotar a sus empresas de cierto tamaño y escala.
3. Los educadores y los programas educativos no han logrado adaptar sus conocimientos a las verdaderas necesidades de la población rural, sobre todo en el caso del pequeño agricultor. Ya existen, en rigor, los instrumentos gerenciales más convenientes para la finca o pequeña cooperativa. La adopción de instrumentos y principios gerenciales exclusivamente por las empresas agrícolas comerciales a gran escala es de un valor muy limitado, y puede perjudicar al agricultor y disminuir la credibilidad del programa educativo.
4. Muchos programas educativos, aun cuando hayan obtenido éxitos parciales en el logro de algunas de sus metas, no institucionalizan sus actividades a nivel de la comunidad. El solo hecho de que determinado problema haya sido resuelto puede ser insuficiente si el proceso educativo no llega a constituir un componente estable del ambiente de la comunidad para la identificación, el análisis y la solución de otros problemas que pueden aparecer en el futuro.

Por supuesto que las observaciones que acabamos de hacer son muy generales y, aun cuando son válidas para la mayor parte de los casos, algunos programas y proyectos presentan realidades más prometedoras. La participación del IICA en programas de ese tipo (en Haití y el nordeste del Brasil) ha demostrado las posibilidades concretas que existen en esta clase de trabajos.

La educación como movilización de los productores

Aquella visión del proceso educativo que hace hincapié únicamente en proporcionar destrezas adecuadas para las posibilidades de empleo y procura adecuar al hombre al desarrollo tecnológico, ha demostrado poseer notorias limitaciones.

La segunda estrategia, en cambio, enfoca la educación como el factor para la movilización de los productores, capacitándolos para

definir sus propias ideas del desarrollo y organizarse para acelerar el proceso.

Me estoy refiriendo, implícitamente, a las enseñanzas y las experiencias del pedagogo Paulo Freire, cuyas ideas y cuya práctica se han difundido ampliamente en los últimos tiempos. También estoy haciendo alusión al trabajo iniciado en Tanzania bajo la dirección del Presidente de ese país, Julius Nyerere, espiritual e intelectualmente ligado a Freire.

En un discurso pronunciado en Dar Es Salaam, en 1974, el Presidente Nyerere señaló: "la finalidad de la educación es la liberación mediante el desarrollo del ser humano como un miembro de la sociedad". Y añadía que el objetivo "no es la producción de técnicos al servicio de la expansión de la economía. Más bien, busca suministrar a hombres y a mujeres la capacidad y los conocimientos técnicos que son necesarios para ampliar la economía en beneficio de sus componentes humanos".

En una serie de seminarios que se efectuaron en Perú en los primeros años de la década del setenta, organizados por el IICA, se hacía referencia a la ubicación "del objeto social al centro del proceso educativo, no sólo como un objeto de conocimientos, sino también —y fundamentalmente— como un objeto de transformación. La educación deja de ser la transmisión de un contenido predeterminado por la sociedad y se convierte en el esfuerzo para redescubrir la realidad cambiante y para transformar al objeto social".

En los últimos tiempos se han realizado numerosos intentos de redefinir el papel de la educación de acuerdo con los principios y experiencias señalados. Una característica común a aquellas experiencias es que resulta difícil enfocar a la educación y al educador a través de nuestras ideas estereotipadas de lo que son una escuela y un maestro. Muchas veces el educador se ve como cualquier integrante del pueblo, un trabajador de desarrollo comunitario, un funcionario de salud, un agente de extensión agrícola. . . En realidad, en la mayoría de los casos es precisamente eso, además de un educador.

Otra de las características de los nuevos programas y experiencias es que buscan organizar a la gente de modo tal que se eduquen entre sí. Ello es posible, siempre y cuando entendamos que la educación es la definición de problemas, la búsqueda de causas, la identificación de métodos para resolverlos, el suministro de las destrezas que se necesitan para lograr las soluciones.

Es posible que la misma alfabetización desempeñe un papel muy reducido, pues algunas veces el analfabetismo no aparece como un problema de alta prioridad, comparado, por ejemplo, con los problemas de mortalidad o abastecimiento de agua potable, campos en que la educación —en sentido genérico— sí está funcionando de verdad.

Más allá de la educación funcional

Una nueva concepción de la educación que siga los lineamientos que hemos esbozado puede ser muy difícil de poner en práctica, sobre todo por parte de los especialistas. También puede resultar difícil que la gente comprenda que esto sí es educación, cuando se veía siempre a la educación bajo la forma de un proceso que culminaba en un diploma o un título. Pero si se adopta el nuevo concepto, como en realidad se ha hecho en otros lugares, sin darle el nombre de educación, quizás la gente lo acepte con naturalidad, pues se basa en las mismas formas en que han aprendido todo lo que saben, en especial en las áreas rurales.

No es menester con esta nueva concepción, que deban eliminarse las demás formas educativas. Todo lo contrario, pues ciertos métodos de enseñanza son claramente eficaces para la llamada **educación funcional**, que provee destrezas y tecnologías específicas. Por otra parte, el nuevo tipo de educación podría funcionar como el enfoque básico que apoyara los demás tipos de enseñanza.

Obviamente, el logro de esos objetivos no es tarea fácil. El Presidente Nyerere, refiriéndose a la acción de su gobierno, ha dicho que, como todo gobierno del mundo, “se encuentra enfrentado con los problemas reales de opciones y prioridades, en la educación y en la organización de la sociedad en pro de la liberación humana. Si pudiéramos efectuar todos los cambios que son necesarios —o, al menos, si pudiéramos cuáles son los campos que necesitan cambios— no estaríamos detallando nuestros fracasos. Más bien, estaríamos muy ocupados en la tarea de corregirlos”.

4.3 LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA

El cambio tecnológico

El área de investigación y transferencia de tecnología ha sido, desde la creación del IICA, uno de los campos de acción de mayor relevancia. Más aún, podría decirse que la creación del IICA tuvo como objetivo central apoyar a los países de la región en el proceso de generación y transferencia de tecnología, como instrumento para la transformación del sector agropecuario.

A través de los años, el Instituto ha ido incorporando otras áreas de acción, buscando trabajar en el desarrollo rural desde una perspectiva integradora en la cual la tecnología es considerada como parte de estas acciones más generales.

La labor se ha llevado a cabo, principalmente, ayudando a los países a desarrollar sus propias instituciones con el objetivo específico de afianzar su capacidad para definir e instrumentar políticas de desarrollo autónomo.

Prueba de ello es nuestra participación en la creación y desarrollo de un número de institutos de investigación nacional y el número de técnicos entrenados en vinculación a programas que contaron con la participación del Instituto.

Estos esfuerzos en el área tecnológica, tuvieron un impacto considerable sobre el desarrollo agrícola.

De esta forma, y contrariamente a lo que ha sido hasta ahora una creencia generalizada, los rendimientos y la producción de un número de productos han aumentado a tasas bastante importantes en algunos países del Continente. Este hecho está reflejando tanto la creciente transferencia internacional de tecnología como los esfuerzos nacionales en el tema, lo que resulta en un rápido proceso de modernización de la producción.

Este proceso de transformación agraria, fue el objetivo central que guió la creación de los institutos de investigación como parte de una estrategia más general, centrada en la modernización del Estado como agente de transformación de las economías latinoamericanas. Es indudable que, desde este punto de vista, la estrategia seguida tuvo un éxito de consideración.

Sin embargo, el análisis *ex post* del proceso sugiere que éste, al igual que todos los procesos históricos, ha creado una serie de nuevos problemas que ahora deben ser enfrentados a través de nuevas e imaginativas acciones en el área de la cooperación técnica.

Algunas de las nuevas condiciones son las siguientes:

- a. El cambio técnico ha existido principalmente en la agricultura comercial y en situaciones con una considerable concentración de la propiedad agraria, lo cual permitió una gran actividad corporativa del sector productor.
- b. El cambio técnico ha requerido un mayor uso de insumos y bienes de capital de origen industrial, lo cual resultó en el desplazamiento de mano de obra.
- c. Estas características cualitativas del cambio técnico y su natural concentración en la agricultura comercial, han mantenido, indirectamente, un efecto destructivo sobre las economías campesinas. Estas, al no favorecerse con los beneficios del cambio técnico, perdieron progresivamente su capacidad competitiva con la agricultura comercial, y fueron desplazadas de la producción de los cultivos con mercados más dinámicos y mayores posibilidades económicas.

Temas prioritarios para la acción futura

La problemática descrita tiene dos elementos centrales. El primero se refiere al perfil tecnológico de la región y los efectos socioeconómicos del cambio técnico experimentado en los últimos veinte años. Se destaca el carácter capital intensivo del mismo, su especificidad y efectividad en favor de la agricultura comercial, y la profundización de situaciones de marginalidad agraria, en los sectores campesinos. Este conjunto de fenómenos sugiere la conveniencia de promover el desarrollo autónomo de un patrón tecnológico coherente con las condiciones propias de América Latina.

El segundo elemento se vincula a la naturaleza y evolución de las formas organizativas a través de las cuales se materializa la oferta de tecnología en la región y, fundamentalmente, a la capacidad del sector público de ejercer una iniciativa efectiva en cuanto al sendero tecnológico del sector agropecuario. Resalta, en relación a este aspecto, una creciente pérdida de efectividad de los modelos institucionales propuestos para asegurarle al Estado la capacidad de iniciativa en lo tecnológico agropecuario, y la paulatina consolidación de

un modelo de tipo multiorganizacional guiado por incentivos de mercado e intereses subsectoriales.

En función de esta situación los temas en los cuales es necesario concentrar el esfuerzo futuro de la cooperación técnica son los siguientes:

La necesidad de desarrollar una tecnología autónoma apropiada a las condiciones y tipos de agricultura prevaleciente en América Latina

El fenómeno del cambio técnico sesgado en favor de ciertos sectores, tal como se ha dado en América Latina en las últimas décadas, se vincula de manera importante al origen de la tecnología difundida. Esta respondía a condiciones quizás existentes en la región pero de ninguna manera representativas de su realidad, de ahí que su difusión tuviera los efectos mencionados. La modificación de estos patrones implica profundos cambios que afectan no sólo al tipo de la tecnología a generar, sino también de manera importante al paquete de productos para los cuales generar dicha tecnología. Es necesario desarrollar patrones tecnológicos que se adapten a las condiciones de producción y disponibilidades de recursos que enfrenta los agricultores de la región y que, al mismo tiempo, representen un adecuado aprovechamiento del potencial productivo regional. El desarrollo de sistemas de producción para los trópicos constituye un buen ejemplo.

Esta perspectiva implica el desarrollo de planteos metodológicos e investigaciones básicas en un conjunto de materias y productos, para lo cual un número importante de países enfrentaron serios problemas de escala y falta de recursos humanos y financieros. Por otra parte, dadas las características ecológicas y de estructura productiva prevalecientes, una gran parte de los temas a considerar son comunes a varios países o grupos de países. Dentro de este contexto, adquiere prioridad la promoción de acciones orientadas al tratamiento integrado de los problemas y a la cooperación horizontal entre los programas de investigación de los países de la región.

Dentro de este marco global, la importancia del Estado como participante directo del proceso de generación y transferencia de tecnología debe afianzarse en áreas específicas tales como:

- a. Actividades especiales que, debido a su carácter genérico (investigaciones metodológicas, etc.) y a la baja probabilidad que tienen de lograr resultados inmediatos, no serán asumidas por el sector privado.

- b. El desarrollo de ciertos tipos de tecnología no asociados al uso de insumos, tales como prácticas culturales, manejo de rodeos, etc., en las que el sector privado tiene poco interés debido a la imposibilidad de apropiación privada de los beneficios que de ellas se derivan.
- c. Investigaciones dirigidas a la utilización del material genético autóctono.

La coordinación y regulación de las actividades de investigación de las instituciones no pertenecientes al sector público

En las secciones anteriores se ha planteado que el crecimiento de las actividades de investigación por parte del sector privado ha creado nuevas necesidades en cuanto al establecimiento de mecanismos de coordinación y regulación de las mismas. Esta nueva área de actividad por parte del Estado es uno de los aspectos distintivos de la problemática actual en el área de generación y transferencia de tecnología.

Estos cambios también han variado la composición cualitativa de la oferta de tecnología, incrementando significativamente el porcentaje de insumos tecnológicos que componen dicha oferta. Este fenómeno determina que la transferencia internacional de tecnología no se dé sólo en la forma de nuevos conocimientos en abstracto, sino también de manera creciente a través del comercio de insumos físicos y bienes de capital. Esto, junto con la amplia participación de empresas transnacionales en los mercados de estos bienes, significa que la transferencia internacional de tecnología está en gran medida determinada por los patrones del comercio internacional y los programas de radicación de capitales de dichas empresas.

En años recientes ambos fenómenos han sido objeto de complejas acciones de carácter regional y subregional, generalmente concentradas en los aspectos económicos antes que en las tecnologías. Esta perspectiva indica la necesidad de generar conocimientos e instrumentos que permitan considerar adecuadamente dicho componente tecnológico. En este aspecto, una perspectiva de tipo multinacional implementada a través de proyectos de cooperación y complementación entre países puede aportar soluciones de importancia.

El fortalecimiento de la capacidad operativa de los organismos nacionales de investigación

El desarrollo de una masa crítica de recursos humanos y organizacionales ha sido identificado como uno de los elementos determi-

nantes de efectividad de los sistemas nacionales de investigación. Esto ha sido reconocido por la mayoría de los programas de apoyo a la investigación agrícola a nivel nacional, que han incluido esquemas de capacitación y entrenamiento generalmente orientados al desarrollo de las capacidades requeridas en las ciencias básicas.

Los diagnósticos existentes identifican, sin embargo, necesidad de entrenamiento y capacitación no directamente relacionadas con el proceso de investigación, sino con los aspectos más globales del funcionamiento de las organizaciones y particularmente los referidos al planeamiento y administración de los procesos de investigación. Estos aspectos representan áreas en donde los enfoques a nivel multinacional son también beneficiosos, especialmente en el caso de los países de menor tamaño relativo, en los cuales el desarrollo de programas integrales no resultaría viable por razones económicas. La elaboración de materiales básicos y los programas de entrenamiento en servicio a través del intercambio de personal, junto con los seminarios de discusión e intercambio de experiencias, constituyen algunas de las alternativas operativas en este sentido.

El diseño de nuevos modelos de investigación

La naturaleza cambiante del contexto económico dentro del cual deben desarrollar sus funciones los organismos de investigación y lo que estos cambios implican en cuanto al funcionamiento del sistema tecnológico en general y el papel del sector público en particular, sugieren que el modelo institucional desarrollado en América Latina no siempre se adapta a las condiciones económicas y productivas de la región. Por lo tanto son necesarias acciones dirigidas a ajustar estos modelos institucionales, de manera que respondan tanto a las características estructurales como al grado de modernización alcanzado por los sectores agropecuarios. Estos procesos de ajuste deben, sin embargo, reconocer las diferencias existentes entre las distintas situaciones y las distintas limitaciones y requerimientos que se originan en cada caso particular.

Dentro de este contexto general, el análisis de las experiencias específicas que existen en la región y su funcionalidad respecto de diferentes situaciones, son antecedentes necesarios para el desarrollo de metodologías de trabajo que permitan generar respuestas organizativas autónomas.

4.4 LA COMERCIALIZACION

La cooperación internacional para el desarrollo de los países del Tercer Mundo en los niveles agropecuario y alimenticio se ha caracterizado tradicionalmente por la concentración de esfuerzos en el fomento a la producción; al mismo tiempo, ha mostrado poco interés aparente en las áreas de mejoramiento de los términos de intercambio de los grupos marginales de esas economías y en las áreas de comercio y distribución de bienes y servicios.

A riesgo de caer en una explicación excesivamente simplista, se podría preguntar si esta parcialidad de enfoque no se debe a la prevalencia de una concepción doctrinal muy en boga en las décadas de los cuarenta y cincuenta, sustentada en dos premisas básicas:

- a. las deficiencias nutricionales y reducida capacidad exportadora de los países del Tercer Mundo son consecuencia de bajos niveles de productividad agropecuaria, y
- b. los niveles de desempeño de los sistemas de distribución son consecuencia de la baja capacidad innovadora y el carácter poco moderno de los componentes de los sistemas de comercialización.

Por simplista que parezca esta explicación, no se puede dejar de reconocer el gran énfasis que en proyectos de investigación físico-biológica y en proyectos de desarrollo de infraestructuras físicas han mostrado todos los programas internacionales de cooperación.

Aunque es evidente que por definición estos proyectos son los que requieren el mayor grado de inversión y financiamiento, lo sorprendente es sin embargo que su implementación raramente haya obedecido a una política integral de desarrollo. Todo parecería indicar que los sustentadores de esta doctrina del desarrollo creían firmemente que la sola provisión de tecnología e infraestructura sería suficiente para promover el despegue económico de los países subdesarrollados.

Sin entrar en una explicación más elaborada, lo cierto es que los posibles logros en aumento de productividad agropecuaria y alimentaria derivados de los desarrollos tecnológicos y la introducción de infraestructura moderna no se han traducido en aumentos notables en los niveles nutricionales ni en la competitividad exportadora de los países menos desarrollados. Entre los distintos factores que podrían explicar este fenómeno uno de los más importantes se vincu-

la con las restricciones que el sistema de distribución opone al aprovechamiento de la oferta agrícola potencial para satisfacer necesidades alimentarias y lo discriminatorio que el sistema de Comercio Internacional resulta para los productos de exportación de esos países.

En esta sección presentamos, en forma sucinta, el desarrollo histórico de los esfuerzos del IICA en el campo de la comercialización y los distintos enfoques estratégicos que se fue planteando para ayudar a los países de la región a resolver esta problemática y enriquecer los esfuerzos de desarrollo.

La política de comercialización agropecuaria

Tradicionalmente, los programas de comercialización agropecuaria han sido considerados como simples extensiones de los programas de producción y, como tales, han seguido una marcada orientación por rubros: v.g. programas de comercialización de granos, de carne, de oleaginosas, etc. Esta restricción en amplitud y enfoque de un área que, por definición, debe ser decididamente intersectorial, se debe fundamentalmente al hecho de que se ha asignado la responsabilidad de cumplir con la política de comercialización a un ente que, como el Sector Público Agropecuario, es tradicionalmente productivista y sólo entiende la ejecución de sus acciones por líneas verticales de productos.

Esta situación se agrava aún más por el marcado sesgo que este aparato institucional tiene hacia lo que es y significa la comercialización, que es entendida como "segunda etapa de la producción".

Aceptadas estas deficiencias en enfoque es indudable que para cualquier programa de cooperación técnica en comercialización debe plantearse, como punto de partida, una clarificación por parte de los gobiernos de lo que es y lo que representa para las estrategias de desarrollo la comercialización. Esta clarificación se refiere esencialmente a los tres puntos siguientes:

- a. El sistema de comercialización debe perseguir básicamente la satisfacción de necesidades económicas y sociales de la sociedad, v.g. alimentación, elevación de los niveles de ingreso al productor, generación de divisas, etc.; en este sentido los rubros no son más que insumos para cumplir este fin.
- b. El aparato productivo agrícola sólo se justifica en tanto que contribuya eficazmente a satisfacer esas necesidades, las cuales son detectadas y canalizadas por el sistema de comercia-

lización. El tradicional enfoque "comercialización como segunda fase de la producción" será sustituido por el más racional y lógico de "producción como primera fase de la comercialización".

- c. La comercialización excede el ámbito de acción del sector agropecuario. La ejecución de la política de comercialización será asignada a un aparato institucional intersectorial capaz de entender todas las complejidades del proceso y asignar responsabilidades a las entidades sectoriales.

El Programa de Comercialización del IICA se planteó esta tarea y a través de distintos medios ha tratado de crear conciencia en los gobiernos de la región para que se reconozcan las parcialidades de enfoque y se establezca una logística de acción concordante con la política de comercialización.

Esta política de comercialización, con ligeras variantes de un país a otro, podría sintetizarse en los siguientes objetivos:

- 1) Garantizar el adecuado abastecimiento de productos alimenticios básicos a la población.
- 2) Reducir la dependencia externa y estimular las exportaciones de productos agropecuarios.
- 3) Reducir las diferencias interregionales en precios y oportunidades de mercado.
- 4) Mejorar los términos de intercambio y poder negociador del pequeño agricultor en el mercado, con el fin de elevar sus niveles de ingresos.
- 5) Contribuir al aumento en la producción y productividad del sector agropecuario, garantizando el adecuado abastecimiento de insumos.

Un marco programático

Comparando la amplitud de este mandato de política con el estrecho acercamiento que se consigue con un enfoque programático por rubros, surge como una prioridad insoslayable la necesidad de establecer un marco programático más focalizado y oportuno. En este sentido, el IICA propuso uno referido a áreas-problema donde los rubros se acomodaran de acuerdo a la estrategia más conveniente.

Las áreas-problema más salientes para cumplir el mandato de política eran las siguientes:

- 1. La estacionalidad y las fluctuaciones en la producción agropecuaria impiden un aprovechamiento de la oferta efectiva. Un sistema de almacenamiento, manejo, conservación y transformación de producción agropecuaria permitiría regular la oferta y hacer más efectivo el abastecimiento alimentario.**
- 2. La falta de ajuste de la producción a las condiciones y posibilidades del mercado futuro producen fluctuaciones indeseables que afectan los niveles de ingreso de los productores y el poder adquisitivo de los consumidores. Si la producción se planificara de acuerdo a las necesidades y oportunidades de mercado se conseguiría una oferta estable.**
- 3. El sistema de comercialización tradicional responde básicamente a un objetivo de formación de precios, y como tal, discrimina contra los consumidores de bajos ingresos y contra la población consumidora que no esté concentrada. Es necesario establecer medidas remediales que garanticen se cumpla la función social de garantía alimentaria.**
- 4. Los pequeños agricultores sufren de bajo poder negociador como consecuencia de su bajo poder de oferta y su distanciamiento del mercado. Es necesario establecer una estrategia específica de comercialización para el desarrollo rural que permita a los pequeños agricultores desarrollar mancomunadamente ese poder de mercado.**
- 5. La exportación agropecuaria está reducida a unos pocos rubros tradicionales de exportación donde la comercialización suele estar en manos de compañías transnacionales y el poder negociador de los países es muy pequeño. Es necesario ampliar el capítulo de exportaciones incorporando rubros no tradicionales en los cuales la comercialización, promoción y conquista de mercados externos pueda ser controlada por los países.**
- 6. La producción agropecuaria se ve afectada por un ineficiente sistema de distribución de insumos que no permite, a todos los productores, disponer de factores básicos para la producción en el momento y precio oportuno. Es preciso establecer un sistema de distribución de insumos que corrija estas deficiencias.**

La acción estatal

Estas áreas-problema son componentes gruesos de la estrategia integral de comercialización para poder cumplir con el mandato de política. La acción estatal debería por tanto ajustarse al marco programático por área-problema siguiente:

1. Programa de almacenamiento, manejo, conservación y transformación de productos agropecuarios.
2. Programa de estabilización.
3. Programa de abastecimiento de alimentos.
4. Programa de comercialización para pequeños agricultores.
5. Programa de fomento y diversificación de exportaciones.
6. Programa de distribución de insumos.

Para cada uno de estos programas se diseñaría una estrategia de acción específica que se orientará a resolver el área-problema. Debido a la vocación del Instituto a trabajar para el desarrollo rural, el Programa de Comercialización del IICA en sus primeros años se dedicó preferentemente a diseñar, promover y ayudar a implementar una estrategia específica de comercialización para los pequeños y medianos agricultores. Esta estrategia se describe más adelante. La acción del Programa, sin embargo, abarca potencialmente los otros campos, los cuales se irán desarrollando paulatinamente.

Un aspecto importante para ejecutar la política de comercialización de acuerdo con este marco programático es contar con un aparato institucional capaz de llevar a cabo esta tarea. Tal como se ha mencionado antes, la política de comercialización excede las atribuciones y enfoque del Sector Público Agropecuario.

Sin tener que recurrir a una reestructuración institucional que siempre es costosa, difícil y raramente eficiente, el esquema más viable —dadas las circunstancias— es crear a nivel de Gobierno una Comisión Nacional de Comercialización con poderes y atribuciones para ejecutar la política de comercialización. Esta Comisión podría estructurarse de acuerdo a un marco programático similar al descrito, en el cual cada programa establecería sus planes de acción específicos, con integración de las funciones y contribuciones que deberían desarrollar las entidades públicas.

Es obvio que la implementación de este esquema es difícil y que existen muchos intereses creados que se oponen a ello. Con carácter previo a cualquier decisión en este sentido, es preciso contar con modelos estratégicos oportunos para cada uno de los programas y con la

decisión política al más alto nivel. El IICA está contribuyendo en el primer aspecto por medio de acciones de toma de conciencia y con el desarrollo de diseños experimentales, propuestos a discusión y análisis en distintos foros nacionales e internacionales.

El Programa de Comercialización para el Desarrollo Rural

El Programa Hemisférico de Comercialización Agrícola del IICA fue creado por Resolución de la Junta Directiva en mayo de 1972. La concepción original del Programa, si bien reconocía la importancia de la comercialización para el desarrollo, mostraba una notoria imprecisión de enfoque y estrategia, y concentraba su acción en aspectos puramente instrumentales de capacitación. Un planteamiento como este, cuando los mismos países tenían dificultades para comprender el significado real del problema y elaborar políticas concretas de comercialización, era a todas luces poco realista y condenaba al Programa a caer en un activismo inconexo y poco efectivo.

Posteriormente, el Programa se planteó como estrategia el apoyo a las instituciones del Estado para mejorar la eficiencia de los sistemas de comercialización, siguiendo un enfoque doctrinal muy similar al que ya apuntamos. Es decir, modernización tecnológica, desarrollo de infraestructura y transparencia en precios vía la información del mercado. Las acciones reguladoras del Estado quedaban circunscritas a políticas de precios para algunos productos básicos.

Recién en 1975, durante una reunión técnica del Programa, se cuestionó la validez de dicha estrategia y se plantearon las bases para un nuevo marco estratégico conceptual. Las premisas para esta nueva concepción fueron las siguientes:

- a) El desarrollo de los mercados, su modernización y su capacidad para adoptar innovaciones es consecuencia de los cambios ocurridos en la supraestructura social, económica, política y tecnológica de los países donde operan. La estructura y comportamiento de los sistemas de comercialización agropecuaria en América Latina son, por tanto, la consecuencia de una supraestructura que no induce al cambio, y cualquier política que trate de inducir unilateralmente la adopción de tecnologías y procedimientos provenientes de países industriales tiene pocas posibilidades de éxito.
- b) La participación de los distintos grupos socioeconómicos en el mercado, su poder negociador y su marco de oportunidades es decididamente desigual. Toda acción remedial

orientada a mejorar la eficiencia del mercado y que no tome en consideración estas desigualdades está, de hecho, contribuyendo indirectamente al aumento de las mismas.

- c) El Plan General de IICA enfatiza el aumento de participación de la población rural en el desarrollo. La clientela específica del Programa de Comercialización debe ser, por tanto, la población rural.

Sobre las bases de estas premisas, el Programa se planteó la acción alrededor de una Estrategia de Comercialización para el Desarrollo Rural; básicamente, respondía al siguiente planteamiento conceptual:

1. Selección de clientela.

El Programa contribuirá fundamentalmente al mejoramiento de los niveles de ingreso de los pequeños y medianos agricultores a través de la promoción y apoyo a la implementación de una estrategia específica de comercialización que sirva a sus intereses. Esta clientela la forman todos los productores, pequeños y medianos que de alguna forma tengan el potencial de producir excedentes comercializables. Esta selección de clientela directamente beneficiada por la acción del Programa se deriva de la misma naturaleza de la acción en comercialización. Los asalariados agrícolas sin tierra y las unidades de explotación marginales que sólo producen para el autoconsumo no pueden ser, por definición, beneficiarios directos de un Programa cuyo propósito es precisamente la mejora en los términos de negociación y distribución de excedentes.

2. Organización de agricultores.

No es posible desarrollar una estrategia tendiente a mejorar los términos de intercambio de los pequeños y medianos agricultores que no incluya, como condición *sine qua non*, el desarrollo de poder de oferta a través de la integración de productores en organizaciones que puedan competir en el mercado. La modalidad organizativa que el Programa de Comercialización del IICA preconiza trata de combinar la necesidad de garantizar la adecuada participación del individuo en acciones mancomunadas partiendo de su propio entorno problemático con la necesidad de que esas organizaciones alcancen un alto grado de competitividad en el mercado.

Estas dos aspiraciones se contraponen en la práctica, ya que por una parte las organizaciones pequeñas, que permitirían una perfecta interacción y participación de individuos, suelen adolecer de bajo grado de competitividad y, por otra, las grandes organizaciones de agricultores capaces de alcanzar el grado de competitividad deseable tienden a despersonalizarse, y los intereses y problemas del individuo terminan no siendo tomados en consideración.

El modelo del IICA propone la organización de los agricultores en tres niveles de participación: Primer grado, a nivel de caserío. Segundo grado, a nivel de comarca o región. Tercer grado, a nivel nacional. Se ha considerado el caserío como unidad de base por considerar que es una agrupación natural de vecinos que confrontan un entorno físico y social común, se desenvuelve dentro de una convivencia estrecha y permite una plena participación del individuo en acciones mancomunadas. Es a través de estas organizaciones que el agricultor participa en una estrategia común de comercialización de ámbito regional y nacional.

3. Planificación de la producción de acuerdo al mercado.

Las posibilidades de elevación de los niveles de ingreso de los pequeños y medianos agricultores por medio de una estrategia de mercado consisten, básicamente, en captar las oportunidades de altos niveles de precios en el mercado y poder evitar los riesgos de caídas de precios. Para lograr esto, se requiere que las unidades de explotación puedan diversificar su producción entre varios rubros y que esas unidades ajusten sus planes de producción de acuerdo a las expectativas de mercado. Esto requiere que las organizaciones de base a nivel de caserío se integren horizontalmente a nivel regional y a nivel nacional y que, desde este nivel, se establezcan para cada período de cosecha las asignaciones en tipos y volúmenes de productos por región y caserío que mayor nivel de ingreso puedan proporcionar a los asociados.

4. Concentración de la oferta.

El poder de oferta de los pequeños y medianos agricultores se materializa por medio de la concentración de las ofertas individuales en volúmenes competitivos y por medio de una infraestructura de apoyo que asegure un flujo regulado de la oferta y un vínculo entre las explotaciones productoras y el mercado. Para ello, la estrategia contempla el establecimiento de una red nacional de Centros de Acopio capaces de

concentrar la oferta a nivel regional, adecuar los productos y enviarlos a los mercados terminales de acuerdo a una logística establecida a nivel nacional. La gestión y administración de estos Centros de Acopio corren a cargo de las organizaciones de productores de segundo grado a nivel regional.

5. Canales discriminados de comercialización.

El objetivo final de la estrategia es no sólo captar las mejores oportunidades de precios en el mercado para los pequeños y medianos agricultores, sino absorber una parte substancial del margen de comercialización del sector intermediario. Para ello, la estrategia de comercialización del IICA enfatiza la necesidad de operar por un canal de comercialización separado que integre todas las funciones de comercialización y se oriente a conquistar los mercados terminales a nivel de detallista.

Como la concentración de la oferta se ha realizado a nivel de Centro de Acopio regional, el aprovechamiento de las economías generadas por este desarrollo exige la busca de los puntos de concentración de demanda. Estos puntos de concentración de demanda son básicamente las cadenas de supermercados y detallistas organizados, las plantas agroindustriales, la demanda institucional, los mercados de exportación y las cooperativas de consumo. Como sin embargo en muchos países un gran porcentaje de la demanda de alimentos se abastece a través de los pequeños expendios detallistas, los cuales a su vez se abastecen de los Mercados Mayoristas, es preciso que la estrategia de comercialización contemple también la posibilidad de participar como proveedor mayorista de esta demanda en competencia directa con el sector mayorista establecido. La operación de este canal discriminado estaría regulada y dirigida por la organización de productores de tercer grado a nivel nacional, por medio de un mecanismo de promoción de mercados y programación de ventas.

6. Incorporación del valor agregado agrícola.

Este tipo de estructura organizativa y de estrategia operativa permite también la participación de los pequeños y medianos agricultores en actividades agroindustriales con carácter competitivo. La producción agroindustrial de la región se desarrolla por plantas de alta escala de operación, de procesos continuos e intensivos de capital que impiden la parti-

cipación activa del trabajo y oferta agrícola rural. Esta disociación del proceso agroindustrial con el proceso productivo impide que el valor agregado agrícola así obtenido pueda revertir al medio rural. Si el proceso agroindustrial continuo e integrado en una sola planta física se hace discontinuo y disperso (de tal forma que la organización de agricultores en tres niveles: caserío, región y nación pudieran desarrollar simultáneamente distintas fases y componentes del proceso), se podría incorporar la producción y comercialización de productos procesados como funciones de la estrategia de comercialización para pequeños agricultores.

La entidad de tercer grado a nivel nacional establecería la programación de la producción agroindustrial para toda la organización. La primera parte de la transformación sería realizada simultáneamente por las organizaciones de base a nivel de caserío, las cuales producirían productos semielaborados o semitransformados. El proceso de transformación sería continuado por las organizaciones de segundo grado a nivel regional o comarcal, por medio de una planta agroindustrial específica. Es decir, a nivel regional funcionaría el complejo Acopio-Planta procesadora que proveería el componente infraestructural básico para el financiamiento de todo el sistema. La entidad nacional de tercer grado sería la encargada de la promoción de mercados y plan de ventas, tanto de los productos frescos como procesados que produzca el complejo.

7. Integración multinacional.

La conquista de mercados externos es tarea difícil que requiere de un gran poder de negociación y gestión y de una infraestructura de comercialización que difícilmente puede llegar a adquirirse por un complejo nacional de comercialización y agroindustria como el descrito. El Programa de Comercialización del IICA aspira, sin embargo, a conseguir el desarrollo de esta estrategia en varios países del hemisferio. Si esto fuera así, el siguiente paso estratégico para conquistar los mercados externos sería una integración multinacional (de cuarto grado) entre los complejos de varios países de una misma región o que respondan a una problemática y nivel de desarrollo común. Estas organizaciones multinacionales de comercialización tendrían entonces la capacidad de desarrollar el grado de competitividad necesario y el poder negociador para poder conquistar los mercados externos.

8. Distribución de servicios básicos

La estructura organizacional que requiere la estrategia de comercialización crea también un canal ideal para la distribución de bienes y servicios básicos a los asociados. De este modo, las dificultades tradicionales de abastecimiento de alimentos a la población rural y de provisión de crédito y asistencia técnica estatal a los pequeños agricultores quedarían obviadas.

4.5 EL DESARROLLO RURAL

En la década de los 70 los proyectos y programas de desarrollo rural fueron planteados en el sentido de una estrategia lineal, como sucesión de esfuerzos encaminados al cumplimiento de metas relacionadas con problemas muy concretos. Hemos visto que, por el contrario, es menester interpretar el desarrollo rural como una trama compleja, como un proceso.

La secuencia de transformaciones implícita en dicho proceso incluye, fundamentalmente, la búsqueda de niveles crecientes en los ingresos por habitante, la distribución igualitaria de esos ingresos y la participación de todos los grupos sociales en la solución de los problemas que los afectan. Las acciones que apunten a buscar aquellas soluciones deben ser implementadas simultáneamente. Sobre esa noción de simultaneidad, que implica una superación del concepto de evolución lineal, por metas, el IICA ha insistido en los últimos años.

La formación de capital en las áreas rurales

Particular importancia reviste, para nuestra doctrina institucional, el documento titulado **Marco de referencia conceptual para el desarrollo rural**.(*) Fue asumido por el IICA como un hito en su pensamiento y esclarece el concepto de desarrollo como un proceso y no como estrategia de desarrollo rural integrado, que predominó en la década del 70. Dicho documento —algunas de cuyas secciones se utilizan textualmente en las páginas que siguen— constituye, asimismo, la proyección hacia el futuro del desarrollo que preconizamos.

El concepto que el IICA presenta pone el énfasis en el hombre como destinatario directo de las acciones y se basa en su concepción humanista del desarrollo, en la cual el crecimiento económico, la salud económica y financiera de un país y su nivel tecnológico no tienen valor por sí mismos, adquiriéndolo solamente en relación directa a la proporción de la población que se beneficia y participa de tal evolución.

La posibilidad de que se impulsen procesos de desarrollo rural depende de las condiciones que resulten del proceso histórico correspondiente y de las políticas que se asuman. Al considerar las políticas susceptibles de ser utilizadas con eficacia, haremos referencia al

(*) IICA. Marco de referencia conceptual para el desarrollo rural. “Ponencias, resultados y recomendaciones de eventos técnicos”, N° 241, San José, Costa Rica, 1981.

mejoramiento en los ingresos por habitante, distribución de los ingresos y participación en las decisiones, temas que en sus lineamientos generales se analizan en otra parte de este volumen.

Con referencia a las políticas para aumentar el ingreso por habitante, pueden dividirse en dos grandes grupos: las que se refieren al **numerador** (crecimiento económico) y las dirigidas al **denominador** (cantidad de habitantes del país).

En el documento ya citado, se establece que las posibilidades de crecimiento económico están fuertemente relacionadas con la vigencia de condiciones favorables para la formación de capital en las áreas rurales, a mediano y largo plazo. A su vez, las posibilidades de formación de capital, o inversión, en las áreas rurales, dependen en la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe de dos variables fundamentales: la rentabilidad y el riesgo para las actividades que pueden localizarse provechosamente en las áreas rurales, en comparación con las que reconocen una ubicación más favorable en las áreas urbanas.

Entre las políticas que tienden a favorecer niveles de rentabilidad más elevados, pueden señalarse las siguientes:

- a. Ampliar los mercados internos (expandir la demanda de productos procedentes del agro, principalmente por parte de los grupos sociales con bajos niveles de consumo de alimentos y de diferentes ramas de industria) y externos (disminución de medidas proteccionistas en el exterior, eliminación de políticas de "dumping" por parte de competidores, mejoramiento de los términos del intercambio con productos industrializados).
- b. Generar y adaptar tecnologías de posible incorporación (para la estructura productiva y las áreas cuya producción se fomenta).
- c. Favorecer el acceso al financiamiento (en cantidades, intereses, líneas productivas, garantías, plazos y tramitaciones adecuadas).
- d. Favorecer el acceso de insumos (en cantidades, calidades, precios y oportunidades adecuadas).

Del mismo modo, favorecen la inversión y el crecimiento económico en las áreas rurales las políticas que tienden a disminuir los ni-

veles de riesgo. Ellas pueden relacionarse con la constitución de seguros, la reducción de incertidumbre en los precios, en las condiciones de cobro y, en general, en aquellos aspectos vinculados con las etapas de producción, comercialización y financiamiento.⁽²¹⁵⁾

Cambio de prioridades

Las experiencias acumuladas en los países de América Latina y el Caribe indican que no es posible restringir la formulación y adopción de políticas y estrategias a la esfera agrícola, ni siquiera a la esfera rural. Ello limita considerablemente las posibilidades de éxito del desarrollo rural.^(*)

El documento expresa respecto al necesario cambio de prioridades para la década de los 80:

No existe duda sobre la conveniencia de seguir empleando políticas tradicionales (precios, financiamiento, tasas de cambio, etc.) dirigidas a aumentar la producción, pero se requiere depositar un énfasis considerablemente mayor en las políticas que tiendan a favorecer aumentos de producción en las áreas rurales, a partir de una reorganización de las economías, cambiando las prioridades actuales, emergentes de la presente distribución de los recursos e ingresos.

Esta afirmación asume valor principalmente para aquellos países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso y con bajos niveles de satisfacción en las necesidades básicas, ya que en ellos difícilmente podrían lograrse aumentos significativos en la producción de las áreas rurales, y principalmente en los productos destinados al mercado interno, en la medida que sectores productivos de bienes y servicios superfluos para las mayorías de sus poblaciones sigan captando importantes recursos. La expansión del producto bruto agrícola y rural tendrá lugar en la medida que se otorgue a estas áreas una elevada prioridad en el concierto de las decisiones nacionales. No se quiere significar con esto que la redefinición de las prioridades deba tener lugar a expensas de sectores industriales cruciales para el desarrollo y beneficio de las mayorías. A los gobiernos corresponde redefinir sus prioridades para favorecer procesos de inversión públicos y privados en áreas rurales mediante la expansión de sectores productivos de bienes y servicios que no beneficien de manera significativa a grupos mayoritarios (compuestos predominantemente por poblaciones de ingresos bajos, en algunos países, y de ingresos bajos y medianos en otros) de la población urbana y rural.

(*) La Sección 2.1 trata este tema con mayor detenimiento.

El mejoramiento de las condiciones para invertir en el agro, a partir de una reorganización de las economías, asume enorme importancia, ya que no se trata simplemente de favorecer tales condiciones mediante transferencia de recursos y subsidios dentro de economías de mercado. Mejorar los términos de rentabilidad y riesgo para el agro, sin cambiar las prioridades para diferentes ramas de la economía, podría significar simplemente aumentar los niveles de ingresos de los grupos sociales con mayores recursos productivos en el agro, ya que el problema de insuficientes tasas de crecimiento en la producción del agro latinoamericano y caribeño no se manifiesta por igual en todas sus líneas de producción.

Existe una clara diferencia a nivel agrario, con altas tasas de crecimiento en algunos productos e incluso regiones, mientras que simultáneamente se manifiestan tasas muy bajas de expansión para otros. Por esto, la expansión en la producción promedio del agro debería ser consecuencia, principalmente en países con altos índices de pobreza, de la expresión de necesidades básicas de alimentación y materias primas de la población rural y urbana, en términos de demanda efectiva (necesidad respaldada por poder de compra).

La intervención del Estado en la formación de capital

En el sector rural de algunos países de la región la intervención directa del Estado en el proceso de formación del capital ha tenido decisiva importancia respecto a los aumentos de producción. Puede recordarse aquí el caso de México, donde el Estado realizó importantes inversiones en infraestructura de riego.

Esa política puede revestir creciente importancia en otros países de la región. Franco señala que de los 140 millones de hectáreas dedicadas en América Latina y el Caribe a cultivos anuales, cultivos permanentes,^(*) praderas cultivadas y barbechos, cerca de 12 millones están bajo riego.

Merea recuerda que las áreas potenciales para riego en toda la región son mucho mayores, y trae los siguientes ejemplos:^(**)

- a. En Centroamérica y Panamá son 7 veces superiores al área actual.

(*) FRANCO, A. Políticas agrícolas necesarias en la década del 80. San José, Costa Rica. IICA, 1980.

(**) MERA C., A. El riego por goteo; una alternativa válida para favorecer el incremento de la producción y la productividad agrícola en los países de América Latina. Buenos Aires. IICA. s.f.

- b. En Perú, 1.5 veces superiores.
- c. En Brasil, 3.5 veces, considerando solamente el Valle del Río San Francisco.
- d. En México podrían incorporarse 8 millones de hectáreas en adición a los 5 millones ya existentes.

Hemos elegido sólo un caso para ilustrar lo que venimos diciendo. De modo similar, el Estado ha intervenido —y puede continuar interviniendo en los años 80— en el proceso de formación de capital y aumento en la producción por parte de pequeños agricultores que desean controlar más recursos y alcanzar mayores ingresos. El Estado puede aumentar la potencialidad de los pequeños agricultores si les brinda acceso a mayores recursos.

Finalizando esta rápida revisión de las políticas que aumenten el numerador, es decir, el ingreso total, debe hacerse referencia al uso y manejo de los recursos naturales renovables, que en su recuperación y mantenimiento de calidad dejan hoy mucho que desear. Sus problemas se analizan específicamente en este mismo Capítulo 4.

El control del crecimiento de la población

En cuanto se refiere a las políticas referidas al denominador, esto es, a la población de los países de la región, a lo largo de los años 70 se ha advertido en algunos países una reducción en las tasas de crecimiento.

Por otra parte, informaciones disponibles parecen indicar que la puesta en marcha de políticas de control de la natalidad ha conllevado, en algunos casos, la violación de los derechos de las personas que participan en esos programas.

Al respecto, la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano ha dicho: (*)

“La familia rural y la suburbana sufren particularmente los efectos de los compromisos internacionales de los gobiernos por lo que hace a planificación familiar, extendida como imposición antinatalista y a experimentaciones que no tienen en cuenta la dignidad de la persona ni el auténtico desarrollo de los pueblos”.

Sería razonable que las políticas que se implementen en el futuro tengan en cuenta, no sólo el logro de ingresos per cápita crecien-

(*) Puebla: La evangelización en el presente y en el futuro de América Latina. CELAM. Bogotá. 2a. edición. 1979.

tes, sino también el componente de participación de las personas involucradas. En ese sentido, deberían tomarse precauciones especiales para que las decisiones referidas al control de la natalidad sean asumidas por los propios interesados, con pleno conocimiento de lo que se está haciendo y con entera responsabilidad.

Políticas para mejorar la distribución de los ingresos

Algunos países de América Latina y el Caribe lograron, en las últimas décadas, mejorías muy significativas en la distribución del ingreso rural mediante la adopción de estrategias que incluían políticas de transferencia de los medios de producción de pequeñas minorías hacia grupos sociales que carecían de ellos, o hacia el Estado. (*)

En algunos de nuestros países, lo fundamental para que se mejore en forma sustancial la distribución del ingreso es disminuir significativamente el grado de concentración en la propiedad del capital y de los recursos naturales, renovables y no renovables.

Respecto a la adopción de políticas que conlleven modificaciones profundas en la distribución de los recursos, señala el **Marco de referencia conceptual para el desarrollo rural**:

Existen muchos países, o algunas regiones dentro de ellos, en los que, si no hay un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, combinada con otras políticas que transformen la estructura agraria, ninguna política o estrategia será suficiente para mejorar significativamente la distribución de los ingresos. Existen, por otro lado, países en los que se han realizado avances notables mediante la transferencia de tales recursos al Estado, y otros en que tal adelanto se ha realizado con la transferencia del control a los particulares, fortaleciendo el régimen de propiedad privada.

En resumen, constituye una necesidad la disminución significativa en la concentración de los recursos en manos de los particulares, a los efectos de su distribución, pero no existe requisito de posesión indispensable de tal control por parte de los grupos de beneficiarios o por parte del Estado.

Además, el ejercicio del poder político se encuentra sumamente limitado cuando existe concentración del poder económico, impidiendo los grupos sociales que concentran este poder la adopción de políticas tendientes a provocar profundas transformaciones en la

(*) World Bank Staff. Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela. World Bank Staff Working Paper No 275. April 1978.

organización económica, social y política. El ejercicio del poder político conducente a la adopción de políticas que favorecen a las mayorías de la población requiere, por lo tanto, medidas para desconcentrar la posesión de los recursos económicos.

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

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

De otro lado, aunque no existe experiencia en los países de la región con respecto a políticas de participación en las utilidades de empresas, dirigidas en parte al mejoramiento de los patrones de distribución de ingresos y en parte a la ampliación del mercado interno y a aumentar la productividad del trabajo, puede ser conveniente considerar tal alternativa como viable, principalmente en países que tienen un elevado porcentaje de su población económicamente activa en el estrato de asalariados. La participación en las utilidades generadas en las empresas por parte de sus asalariados contribuiría a

(*) ARAUJO, J.E.G. La empresa comunitaria. San José, Costa Rica. IICA, 1975.

mejorar la distribución del ingreso y a mejorar los niveles de satisfacción de sus necesidades básicas.

La posibilidad de que los diferentes grupos sociales de las áreas rurales tengan oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas en medida creciente, está vinculada, en gran parte, con el poder adquisitivo que tengan tales grupos. Las políticas dirigidas a un mejoramiento en la distribución de los ingresos pueden tener, en cuanto que ellas alcancen importancia, un impacto altamente positivo sobre los niveles de satisfacción de estas necesidades. Sin embargo, los valores, creencias y costumbres, fuertemente arraigadas en la población con el transcurso de los siglos, pueden obstaculizar, como diversas investigaciones lo revelan, que los aumentos en los niveles de ingresos disponibles se traduzcan, principalmente en el corto y mediano plazo, en mejorías comparables en la satisfacción de las necesidades de nutrición, salud, educación, vivienda y recreación.

La educación de adultos, mujeres y hombres, constituye una necesidad que debe ser satisfecha mediante políticas adecuadas, para que el aumento del ingreso se traduzca en mejoramiento de los niveles de vida básicos y no en un consumismo alienante e innecesario. Aunque las políticas de redistribución de ingresos y de educación tienen importancia decisiva para alcanzar niveles deseables de satisfacción de las necesidades básicas, las políticas emanadas de organismos públicos y/o privados, específicamente dirigidos a mejorar carencias en nutrición, salud pública, vivienda, etc., pueden coadyuvar en la satisfacción de las mismas.

Conviene advertir que la simple formulación y operacionalización de políticas de este último tipo, propias de la acción de un Estado benefactor, constituirán un simple paliativo, incapaz de resolver significativamente tal problemática, sin el concurso de las políticas vitales dirigidas, como ya se dijo, a colocar al alcance de las poblaciones pobres niveles suficientemente elevados de ingresos para que ellas mismas se provean su propia satisfacción. La educación jugará un papel complementario de enorme importancia para canalizar el mayor poder adquisitivo hacia destinos prioritarios. La beneficencia es ineficiente para solucionar los problemas y desarrolla hábitos que no son consistentes con los contenidos de un desarrollo rural sustentado en el esfuerzo de los propios beneficiarios.

La participación de la población rural en la toma de decisiones

En cuanto se refiere a las políticas para aumentar la participación en la toma de decisiones de la población rural de escasos recur-

sos, existe creciente evidencia teórica y empírica de que para lograr ese objetivo se requiere el control directo de la misma sobre los medios de producción.

La experiencia a nivel mundial, tanto en países socialistas como capitalistas, parece indicar que la concentración de medios de producción en manos de minorías que controlan los aparatos del Estado obstaculiza la participación. Esta hipótesis, en curso de verificación en las diferentes experiencias que se viven, parece observarse como cierta tanto en casos de concentración de la propiedad de los medios de producción por parte de particulares como por parte del Estado. El corolario que parece desprenderse de esta hipótesis es que el único cauce que puede garantizar en mayor medida una participación más plena y creciente por parte de los grupos sociales postergados, es una política firme tendiente a favorecer una democratización en el control de los medios de producción.

La práctica de la participación requiere, además, políticas de capacitación y organización de los diferentes grupos rurales. No puede afirmarse que los agricultores con escasos recursos y trabajadores sin tierra carezcan de los conocimientos adecuados para mejorar eficientemente los escasos recursos que controlan. Esto lo han verificado numerosos trabajos de investigación. Por el contrario, lo que no se puede afirmar es que los conocimientos de dichos productores sean suficientemente adecuados cuando cambia el contexto dentro del cual se hallan inmersos, inclusive un mayor control de los recursos productivos. Dadas estas condiciones, la práctica de la participación se ve obstaculizada por la vigencia de una actitud pasiva, desarrollada en algunos países a través de siglos. Pocas políticas pueden ser más efectivas, para impulsar a los núcleos sociales con escasos recursos a niveles de participación más altos, que el colocar a su disposición nuevas herramientas conceptuales en aspectos sociales, técnico-productivos, administrativos y legales. La importancia de esta capacitación se deriva de la relevancia que ella tiene para la organización; ésta, a su vez, adquiere importancia en la medida en que está orientada a la participación. Ni la capacitación ni la organización son fines en sí mismos. Ambos persiguen como fin la participación en diferentes esferas específicas de los procesos de desarrollo: los ámbitos económico, político, social y cultural, a nivel de unidades de producción, de proyecto de desarrollo y de formulación de políticas nacionales.

La necesidad de la participación de la población rural en la generación y ejecución de los proyectos de desarrollo se reconoce crecientemente. Una de las finalidades de la organización es esta participa-

ción. Otra esfera de gran importancia es la participación de los campesinos con el fin de manejar las unidades de producción, bajo diferentes modalidades de asociación. La cooperación en la producción y en los servicios brinda muchas posibilidades para alcanzar niveles de eficiencia en la producción, mejorar la distribución del ingreso, satisfacer las necesidades básicas y lograr crecientes niveles de participación en las decisiones.

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

En países donde los asalariados rurales constituyen un porcentaje elevado de la mano de obra activa rural y en los cuales existen restricciones políticas para la transferencia de medios de producción a los grupos sociales mayoritarios en las áreas rurales, la participación en la gestión de las empresas, por parte de los asalariados, puede contribuir a mejorar sus posibilidades de participación. No se puede esperar, sin embargo, que la aplicación aislada de esta política sea capaz de llevar a estos grupos sociales por senderos de participación creciente.

La participación de la mujer en el proceso de desarrollo

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

Los puntos focales para conseguir una participación creciente de las mujeres están localizados en las siguientes áreas: en la medida en que la estabilidad económica de la mujer depende del hombre, sea éste su compañero o padre, sus posibilidades de participar con independencia estarán severamente lesionadas; la posibilidad de una independencia económica depende en gran medida del mejoramiento en las oportunidades de educación y empleo, acceso a fuentes de crédito, y de la formulación de una legislación que elimine su consideración como ciudadanas de segunda clase en muchos de los países de la región. No cabe duda, por otra parte, que la mentalidad desarrollada

a través de siglos por hombres y mujeres en el sentido de la superioridad de los primeros, debe constituir un punto central de ataque. La educación en este aspecto debe cubrir a hombres y mujeres, niños, adolescentes y adultos.

Es necesario reconocer con más precisión los campos en los cuales la participación de las mujeres viene operándose con mayor importancia. Existen conocimientos sobre la injerencia que en los países latinoamericanos tienen las mujeres en lo referente a la producción vegetal, crianza de pequeños animales, atención de huertas familiares, condiciones de venta de los productos, etc. Sin embargo, la capacitación técnica y administrativa y el acceso al crédito necesario para su máximo conocimiento y aprovechamiento, es pocas veces reconocido para la mujer, por parte de los políticos y especialistas en el desarrollo rural. Se requiere asimismo investigar los aspectos en los cuales las mujeres juegan un papel crítico en la economía comunitaria y desarrollar estrategias para que su participación sea más fructífera.

Debe ponerse especial cuidado en evitar la elaboración de programas y proyectos exclusivamente diseñados para mujeres, los que surgen frecuentemente como respuesta a la situación de postergación en que éstas viven. De la misma manera que no se pueden solucionar los problemas de la pobreza mediante programas que comprenden solamente a los pobres, tampoco conviene elaborar programas exclusivamente para mujeres (programas para elevar la producción de leche a partir de la utilización del trabajo de mujeres, transferencia de medios de producción a mujeres, etc.). La situación se debe solucionar como parte del contexto económico-social dentro del cual ellas se desenvuelven como miembros de una familia, una comunidad, una empresa, etc.

La unidad de la familia rural

Para los grupos sociales de bajos ingresos principalmente, la familia, como unidad, se debe considerar como la unidad básica generadora de ingresos. Con diferentes grados de intensidad, no solamente el padre, sino la madre y los hijos participan en actividades generadoras de ingresos. Por lo tanto, no es solamente importante para la obtención de ingresos de la familia la actividad agrícola del padre, sino también las que desarrollan las mujeres e hijos en el procesamiento de alimentos y/o como trabajadores asalariados (de tiempo parcial o completo), por ejemplo. Las proporciones que adquieren estas fuentes de ingresos en el total varían entre familias, zonas y países pero esta situación es crecientemente aceptada como una realidad.

La importancia que tiene este núcleo básico, la familia, como unidad generadora de ingresos, debería tomarse en cuenta para la identificación y adopción de políticas alternativas. Políticas para la creación de empleos, por ejemplo, deberían tomar en consideración la disponibilidad de tiempo de la mujer y de la juventud, dado que un efecto positivo solamente podrá ser obtenido en la medida que los nuevos empleos puedan sustituir o complementar satisfactoriamente a los actuales. Las políticas de educación también deben contemplar los requerimientos que ejercen los empleos actuales, en cuanto a la intensidad y distribución del tiempo.

De manera semejante, deberían ser analizados los efectos que tienen sobre las familias algunas políticas de empleo que estimulan migraciones estacionales. Ciertas actividades estacionales, como las de cosecha, requieren mano de obra adicional que resulta en migraciones de consecuencias sociales deplorables para el conjunto de la familia.

Los ejemplos brindados bastan para señalar que la búsqueda de mayores niveles de participación para mujeres, hombres o jóvenes, se debe efectuar por análisis de la unidad de la familia rural, cuya preservación y mejoramiento se persigue.

4.6 LA REFORMA AGRARIA

La Reforma Agraria es un tema que no ha perdido vigencia ni importancia en América Latina. Por el contrario allí donde ella es necesaria y aún no se han realizado los cambios de la estructura agraria cada vez se hace más evidente la necesidad de impulsarla, si continuamos aspirando al desarrollo agrícola y al desarrollo general de nuestros países. El hecho de que en estos últimos 20 años hayan existido momentos históricos en los cuales algunos gobiernos de los países americanos no le han atribuido importancia y no han querido afrontar la responsabilidad de realizar la reforma agraria, no significa de ninguna manera que ésta haya perdido importancia. Por el contrario, el problema se ha agudizado y muchas veces lo único que se ha hecho es soslayar o posponer su solución. La experiencia histórica de países como Nicaragua y El Salvador dan plena validez a tal afirmación.

Su Santidad el Papa Juan Pablo II, en su Encíclica "Laborem Exercens" promulgada en setiembre de 1981, nos recuerda la necesidad de estos cambios cuando afirma: "En algunos países en vías de desarrollo, millones de hombres se ven obligados a cultivar las tierras de otros y son explotados por los latifundistas, sin la esperanza de llegar un día a la posesión siquiera de un pedazo mínimo de tierra en propiedad (. . .). Por consiguiente, en muchas situaciones son necesarios cambios radicales y urgentes para volver a dar a la agricultura —y a los hombres del campo— el justo valor como base de una sana economía, en el conjunto del desarrollo de la comunidad social".(*)

Hubo épocas en las cuales se trató el problema de la reforma agraria desde el punto de vista filosófico con declaraciones políticas grandilocuentes que nunca se hicieron realidad; pero cada vez más, a medida que se han realizado reformas agrarias en América Latina se ha venido tomando más conciencia de su importancia y se ha ganado experiencia en su realización, pasando de las declaraciones a la acción.

El agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones de artículos industriales y el agotamiento del modelo agro-exportador que han venido aplicando los países latinoamericanos en las últimas décadas, nos conduce a la conclusión de que la única salida que le queda a la mayor parte de los países de América Latina para su desarrollo, pasa necesariamente por el Desarrollo Agrícola. Pero un Desarrollo Agrícola y Rural que conlleve al mismo tiempo el bienestar de la población rural latinoamericana no será po-

(*) Juan Pablo II. Carta Encíclica Laborem Exercens. Editorial Librería Católica, San José, Costa Rica. 1981.

sible sin realizar una reforma agraria en la medida y en la profundidad que cada país requiera para superar sus problemas estructurales. Esto reafirma la conclusión a que se ha llegado en varias reuniones internacionales, en las cuales se ha afirmado que la reforma agraria es un instrumento fundamental para el desarrollo de América Latina.

La crisis en la producción de alimentos y la crisis energética han venido a dar una nueva campanada a nuestros países latinoamericanos en el sentido de que su única salida es el desarrollo agrícola con reforma agraria, pues si la producción de agroenergéticos y de alimentos se deja en manos de las grandes empresas transnacionales o de las grandes empresas capitalistas, quizás consigamos aumentar la producción de ambos artículos vitales, pero no se logrará superar jamás la marginalidad de la población campesina y la situación de miseria en que se encuentra la mayoría de la población rural latinoamericana.

La coyuntura de ambas crisis, de alimentos y energía, a nivel mundial, nos da una oportunidad de volver a analizar el problema en función del papel que debe seguir cumpliendo en América Latina y el Caribe la reforma agraria, y de las estrategias y modelos de organización empresarial de la producción que es necesario implementar para que esta reforma tenga los resultados que de ella se esperan.

Desarrollo y reforma agraria

Al insistir aquí en la Reforma Agraria en función y como instrumento de desarrollo, es necesario clarificar ambos términos. Para ello nada mejor que citar un documento oficial del IICA y de la FAO cuyos conceptos comparto totalmente: el **Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina.**^(*) Sobre el desarrollo dice el citado documento:

“Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. Para ello el desarrollo en América Latina debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones tanto en la producción como en las instituciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo.

(*) Este documento fue aprobado y acogido por la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Caracas, octubre 1970) y por la VI Conferencia Interamericana de Agricultura (Lima, mayo-junio de 1971).

“Conviene aclarar, por lo tanto, que las estrategias que se preocupan sólo con una modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a solo una de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto al cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento y por ende de conservación de la sociedad tradicional. De hecho, si la modernización tecnológica no va acompañada o precedida por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el desarrollo, considerado como un proceso de promoción humana de toda la población. El progreso técnico sin la reforma estructural conduce a un tipo de crecimiento sin justicia social, lo que implica la represión de los grupos no privilegiados cuando éstos pretenden ejercer su poder social. Esto está en abierta contradicción con pronunciamientos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano”.

La reforma agraria es conceptualizada en los siguientes términos:

“La reforma agraria como parte integrante del concepto y de la estrategia del desarrollo surge así como un proceso de reorientación de elementos básicos de la convivencia del campesino con los otros sectores de la vida social. En este contexto debe ser entendida la tenencia de la tierra que surge como la institucionalización de las relaciones entre personas o grupos de personas especialmente en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de sus beneficios y ventajas. Por lo tanto, no se agota la tenencia en la relación hombre-tierra sino que abarca también, como elemento esencial, las relaciones interpersonales referidas. El sistema latifundio-minifundio, por ejemplo, no es solamente una forma de uso de la tierra; él surge como un sistema social local en el cual los dueños de los grandes fundos constituyen un grupo que, al controlar la gran mayoría de la tierra, monopoliza el prestigio y el poder político y asegura su denominación sobre el campesino.

“Como proceso que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, la reforma agraria surge como resultante de una presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores sociales ejercen su poder social para lograr aumento de la oferta de alimentos, aumento de la producción de materias primas, generación de nuevas divisas y ampliación del mercado interno a través de la incorporación del campesinado. Por otro lado los campesinos, al lograr la capacidad de pensar críticamente sobre su realidad, organizan su solidaridad y procuran formular de manera autónoma su propia participación en el proceso de transformación social. Surge de esta forma un sistema de objetivos que orienta la presión campesina: acceso a la tierra y a los

otros bienes de producción; niveles más humanos de vida (empleo, mejores ingresos, nuevas condiciones de trabajo, participación receptiva en los servicios); acceso al poder decisorio, tanto al nivel de la empresa cuanto al nivel de los organismos públicos y del sistema político.

“Como parte de una estrategia global de cambio, la reforma agraria no puede ser realizada aisladamente, fuera de un adecuado sistema de modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social. Estos deben ser también reorientados, lo que supone un esfuerzo creador para concebir e implantar nuevos tipos de unidades de producción. En especial se requiere la transformación de la estructura de financiamiento, de suministro de insumos, de transformación y comercialización de la producción agrícola.

“Enfocada como condicionante del desarrollo global, la reforma agraria camina hacia la creación de nuevos sistemas de tenencia que deben tender mínimamente a la consecución de los siguientes objetivos: a) organización empresarial de los nuevos titulares que los conduzcan a un incremento de la producción y a una mejor utilización de los recursos productivos; b) constitución de unidades de tenencia o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías convenientes, estimulen mayores inversiones y aumenten el nivel de ingresos; c) medidas que conduzcan a asegurar una distribución más equitativa del ingreso en el sector rural; d) organización de los campesinos que les permita participar en los procesos de toma de decisiones que el país afronta; e) adecuación de los nuevos sistemas de tenencia al contexto del sistema social en que van a operar las nuevas unidades. Estas deben tener la flexibilidad necesaria para incorporar la población campesina excedente que no tenga posibilidad de empleo en otras partes dentro del programa de desarrollo”.

Como se desprende de esa visión de la reforma agraria, los viejos conceptos que la asociaban con la parcelación y repartición de tierras han quedado muy atrás. Lo mismo ocurre con los conceptos de latifundio y minifundio, que se asociaban con grandes o pequeñas superficies de tierra. Este concepto ha sido superado hace mucho tiempo. Si bien la superficie es un factor importante para determinar lo que es latifundio o minifundio, no lo es en función de la cantidad de tierra que posee una persona, sino más bien de otra serie de factores como las relaciones de producción existentes al interior y al exterior de la empresa, la utilización de la tierra, el empleo y el ingreso de quienes participan en el proceso productivo, la generación y distribución de excedentes, etc.

Concepción de la reforma agraria en América Latina.

Sin lugar a dudas, la literatura latinoamericana se ha ido depurando cada vez más en cuanto a contenido y profundidad respecto a los alcances reales de la Reforma Agraria.

Se puede decir sin temor a equivocación que hay un contexto internacional plenamente aceptado que permite delinear con claridad qué es reforma agraria y qué no lo es. Más aún, dentro de las afirmaciones susceptibles de hacerse alrededor de lo que es reforma agraria, pueden elaborarse formas taxonómicas de clasificación de la misma en cuanto a sus reales intenciones de cambio y calificarse consecuentemente algunas reformas agrarias en proceso como más avanzadas que otras, como más eficaces que otras, y tal vez como más profundas en la radicalidad de los cambios que producen. Sin embargo la perspectiva histórica que se consigue sólo a través del examen de hechos, acontecimientos, motivaciones ideológicas, etc., no es lo suficientemente amplia como para calificar definitivamente las reformas agrarias latinoamericanas y ello se debe fundamentalmente a que hasta poco tiempo atrás, antes de emerger como fenómeno político irrefutable en América Latina la existencia de una pluralidad ideológica, el análisis del sector agrario y dentro de él, específicamente, el de la reforma agraria, se ha hecho en cierto modo unidimensionalmente. La literatura sobre el tema, ha analizado la reforma agraria, o sólo como acción social, o limitándola a sus efectos económicos, o tratando acerca de la instrumentalidad con que debería enfocarse el problema. La reforma agraria ha sido analizada, en términos generales, como un ingrediente aislado de un sistema político-económico general dentro del cual este enfoque microscópico ha permitido generar una actitud retórica hacia la temática, desvinculándola de la planificación global de los países e ignorando, como consecuencia, la relación directa que en un país de economía agrario-exportadora tiene el cambio estructural del sector primario con el conjunto del sistema nacional de producción o, por consiguiente, con el sistema internacional de relaciones económicas y políticas.⁽¹⁷²⁾

Sobre la naturaleza de la reforma agraria

Todos estamos de acuerdo en que la reforma agraria no es aisladamente la mecanización de la agricultura, ni la modificación de la estructura institucional de la agricultura, ni la colonización de tierras fiscales, ni el mejoramiento de los salarios de la población rural, ni la adopción de medidas que alienten la productividad agrícola.

Todos estamos de acuerdo también, al contrario, en que la reforma agraria es la modificación radical de los sistemas existentes

de tenencia de la tierra; la redistribución de los factores de la producción; el rescate de la economía rural de las manos de aquellos que consideran la tierra como bien de renta y no de trabajo; el proceso organizativo de la población campesina que persiga la incorporación de ésta a través de su capacitación integral a los procesos de toma de decisión política de cada país. En esos puntos nos hemos puesto todos de acuerdo; desde los dirigentes políticos que en la década de los treinta hicieron nacer el populismo latinoamericano hasta grupos de izquierda militante; desde las jerarquías eclesiásticas que, siguiendo las enseñanzas de *Mater et Magistra* iniciaron en los predios de la Iglesia procesos de redistribución de la tierra, hasta teóricos del socialismo marxista no ortodoxo, que ubicaron en la reforma agraria un canal de confluencia explosiva de grupos sociales emergentes; desde campesinos aislados que encontraron en la fórmula de redistribución de unidades familiares salidas a su ancestral apetencia por la propiedad privada mitificada, hasta expertos internacionales que, en esfuerzos a veces individuales y a veces institucionales, trataron de articular una visión teórica del por qué de la reforma agraria; desde grupos de la burguesía industrial desarrollista que observaban la reforma agraria como un mecanismo de posible ensanchamiento del mercado interno para la incipiente industria ligera dependiente, hasta los gobiernos latinoamericanos, cualesquiera fueran sus ideologías que en la década de los sesenta generaron y proporcionaron "proyectos de ley" y leyes de reforma agraria. La gama de personas, grupos e ideologías que esboqué anteriormente, actuó en un plan fundamentalmente verbal y de promoción de la reforma agraria; y lo hizo desde la década de los treinta hasta el principio de la década de los sesenta. Sin embargo no he tratado en este recuento los casos boliviano, mexicano y cubano que, por razones de otra índole, se canalizaron en forma que escapa a este contexto.

La década de los sesenta fue, en cambio, una década de acontecimientos en materia de reforma agraria. A los dichos sucedieron los hechos; ya no se trataba de debatir los problemas teóricos de la reforma agraria. Durante los últimos diez años de instrumentación del proceso cambió sustancialmente la óptica de la reforma agraria latinoamericana. De los desiderátum se pasó a la acción y de la acción al detalle. El detallismo y el perfeccionamiento lamentablemente redujeron el punto de mira de la reforma agraria, más aún de lo que ya lo estaba por el verbalismo precedente. Se tenían problemas concretos entre manos, problemas tan específicos como la determinación de los módulos de tierra y del agua utilizable por unidad de producción en función de los cultivos; se tenía que resolver la validez operativa de un sistema catastral sofisticado, basado en la aerofotografía; se tenían que hacer de urgencia equivalencias entre las clases de sue-

lo, la capacidad de uso de las tierras, la aptitud de las praderas, etc. a efectos de determinar la extensión de las unidades adjudicadas; se tenía que escoger, al mismo nivel de decisión, la prioridad de una habilitación de tierras a través de un sistema de regulación del regadío y la selección de los más calificados jefes de familia susceptibles de ser adjudicatarios de la reforma agraria; había que llegar inclusive a la calificación moral de los presuntos adjudicatarios y decidirse la ubicación de los límites inafectables dentro del predio expropiado.

Semejante temática se ejecutaba por un aparato administrativo mayoritariamente reclutado en las antiguas administraciones del sector agrario que, con criterio clientelista, había sostenido el sistema institucional pre-existente y habían forjado toda una barrera de prejuicios de clase contra el campesino. Y todo ello, además dentro del contexto de un ordenamiento jurídico rígido, procesalmente complicado, generoso en la concesión de términos y plazos pero avaro en la demostración de resultados eficaces.

Salvo por la apertura que hubo, a raíz de la Carta de Punta del Este, para discutir el problema agrario y para legislar en materia de reforma agraria y por los avances logrados por Venezuela en el campo jurídico y doctrinario y en la implementación de un proceso de reforma agraria con ciertas características de masividad, la década de los sesenta, en resumen, puede resultar una década de frustración. No es éste el momento de discutir estatutos teóricos que expliquen con detenimiento las causas inmediatas de esos procesos de reforma agraria, frenados, circunscritos, saboteados y en algunos casos abortados. Pero sí hay que señalar que existe evidente relación entre la falta de solidez doctrinaria a la que condujeron los populismos latinoamericanos al pregonar la reforma agraria como instrumento de conciliación de la estructura social y la evidente ineptitud intrínseca con que el aparato jurídico e institucional trabó los procesos de reforma agraria.

La reforma agraria en la década de los setenta

Después de las reformas agrarias de México, Cuba y Bolivia que a estas alturas ya son históricas y que por sus características pueden calificarse de verdaderas reformas agrarias, la década de los setenta se inicia con nuevas concepciones y con inusitada vitalidad. La reforma agraria iniciada en Chile a finales de la década del sesenta toma un impulso mayor a principios de la siguiente década. Las reformas agrarias iniciadas en Honduras en 1967 y Perú y Panamá en 1969, avanzan con características de masividad en los primeros cinco años de la década de los setenta. Y ya para finalizar la década, en 1979, Nicaragua y El Salvador, cada uno dentro de sus propias característi-

cas socio-políticas, inician o anuncian la realización de procesos masivos de reforma agraria que, inclusive, conllevan cambios estructurales que van más allá de los cambios del sector exclusivamente agrario.

Con independencia de cuál fue la marcha de cada uno de los procesos antes enumerados, que no es del caso analizar en este momento, es evidente que todos ellos incorporan una nueva concepción de la reforma agraria. Esta concepción, así como es importante en los objetivos, también lo es en las estrategias y metodologías de aplicación. Característica común a todos ellos es el abandono del modelo parcelario y de adjudicación de unidades agrícolas familiares, propiciada durante la década de los sesenta, para adoptar el modelo de empresas asociativas campesinas, representadas por la empresa comunitaria campesina y otras muchas formas de agricultura asociativa.

Otra de las características que son comunes a algunas de ellas, desafortunadamente no a todas, es el enfoque regional por áreas de abordaje y resolución del problema, comprendiendo que es imposible hacer frente al problema de los campesinos sin tierra y de otros marginados del campo adquiriendo y adjudicando los fundos uno por uno y conservando las caducas estructuras espaciales y sociales que obstaculizan el desarrollo.

Una de las concepciones de avanzada en la reforma agraria de la década de los setenta, quizás la más importante, fue el concepto y la práctica de la participación de los campesinos en la conducción del proceso de reforma agraria. Si bien aún está lejos de lograrse plenamente dicha participación, los avances logrados son importantes si tomamos en cuenta la actitud tradicionalmente paternalista y anti-participativa que prevaleció en las décadas anteriores.

Aún tomando en cuenta el retroceso, el estancamiento o la frustración que implicaron algunos procesos, puede decirse como balance de la década que hubo grandes avances en el campo doctrinario, conceptual y de aplicación de la reforma agraria, concebida ésta como instrumento del desarrollo latinoamericano.

Los próximos años

En este momento la realidad trágica y conflictiva de América Latina la muestra con un conjunto de países pobres frente a un conjunto de países ricos. Dentro de los países pobres y fundamentalmente a través de la popularización de los medios de comunicación masiva, y de la adopción de reformas sustanciales en los sistemas educativos escolares y extra-escolares que algunos países de América La-

tina han adoptado, la reforma agraria se está concibiendo como algo muy distante de la pretensión idealista de los años treinta y algo mucho menos pedestre que la preocupación administrativa de los años sesenta. La reforma agraria es la forma visible de liberación del campesino latinoamericano que cuantitativamente alcanza porcentajes desiguales por países que impiden generalizaciones estadísticas.

La reforma agraria en la década de los ochenta y noventa tiene que ser la creación de una nueva manera de ser hombre. Tiene que ser el germen de una transformación sico-cultural permanente. No pueden escapar de la concepción de la reforma agraria como medio de liberación, elementos como los que al respecto considera por ejemplo, la Encíclica *Populorum Progressio* cuando habla del "imperialismo internacional del dinero" que orienta la actividad económica de los países y que se muestra en América Latina como la consecuencia dependiente de un sistema de producción y comercialización en el cual la agricultura se mantiene deprimida expreso.

La concepción de la reforma agraria en el futuro tiene que redefinirse en función de la conexión que puede existir entre sus resultados y la liberación del hombre; entre su conducción por los propios interesados y reales protagonistas del proceso de reforma agraria —los campesinos— y la superación en las administraciones de las taras burocráticas y de los prejuicios de clase, tiene que redefinirse también en función de la reubicación del sector agrario en los procesos de planificación global de los países, en función de la consiguiente redistribución del poder económico y político y en relación, finalmente, a la creación de una nueva sociedad.

Algunos problemas que debe afrontar la reforma agraria

1. El desempleo agrícola.

Es indispensable que se analice con mayor detenimiento el problema grave del desempleo en la agricultura, pero que se haga en términos no sólo de análisis sectorial sino de análisis global. Que se le otorgue al tema una categoría analítica y no meramente descriptiva. Que se abandonen las cargas ideológicas de la investigación sobre el desempleo, que se realiza generalmente dentro del empirismo abstracto y que revela, sin dificultad, la intención de no estar presente en ninguna relación significativa teóricamente consolidada entre la situación social del desempleo y las tendencias estructurales de la sociedad global.

El análisis científico del desempleo rural nos debe remitir necesariamente a un conjunto de interrogaciones y de proposiciones teóri-

cas acerca de las condiciones en que se procesan las tendencias estructurales de un modo de producción. Debe referirse ante todo a tratar de establecer a qué procesos y a qué mecanismos se debe la aparición del desempleo rural, y cuál es su real significación para el sistema social y económico, para que entonces, dentro de ese marco conceptual de óptica integrante, se puedan generar políticas de fomento agropecuario que no signifiquen, como consecuencia inmediata, el aumento del desempleo; políticas de investigación físico-biológica sobre determinados productos que expulsan del panorama agrario el fantasma del empleo estacional; políticas a través de las cuales se le dá a la llamada **Revolución Verde** un contenido social, que parece no tener en la medida en que exige alta tecnología y, por consiguiente, lleva emboscado un germen de no utilización total de la mano de obra. Se deben tratar de estudiar, desde el punto de vista de planificación global de los países, procesos sustitutivos de utilización de la mano de obra productiva, de manera que la mano de obra expelida del sector agrario por su atraso estructural no pase a ser una población sobrante respecto a la capacidad de absorción del mercado de trabajo.

El problema deberá analizarse también dentro de un foco más amplio en relación a lo que significa socialmente la mano de obra, especialmente dentro de un sistema débilmente institucionalizado como el latinoamericano, y a proyectar en el futuro la mayor gravedad del problema cuando se trate de una población que no sólo no desaparece físicamente sino que está en aumento, que carece de fuentes de recursos de supervivencia y que existe por lo tanto, nuevas formas de relación económica y social que tendrán que crearse dentro del sistema que en el futuro habrá necesariamente de reemplazar al existente.

2. La industria y el mercado, y los efectos de la reforma agraria.

Estamos pensando, cada vez más, que la promoción de industrias en el campo va a ser consecuencia inmediata de una política de utilización local de la mano de obra campesina, si a través de la reforma agraria se logra una modificación total en la composición de la distribución del ingreso rural; hay que suponer que se produciría paralelamente un aumento de la demanda campesina de productos manufacturados y que al mismo tiempo, con el incremento de la producción agrícola que la reforma agraria atrae —mal que les pese a sus detractores— se podrá incentivar el desarrollo de industrias agrícolas locales de transformación. Sin embargo, también en el caso de las industrias que surjan de la reforma agraria, deben tenerse en consideración argumentos de orden económico nacional como la inclusión de las necesidades de regionalización nacional, productividad relativa

del capital que habrá de invertirse, fuentes de suministro de materia prima, fuerza motriz, etc., con el objetivo de integrar una política coherente de reforma agraria y promoción industrial que no signifique un derroche de los recursos disponibles y que se integre además en los planes nacionales de desarrollo.

La creación de la agroindustria deberá constituir una etapa en el proceso del desarrollo independiente; si se origina en un excedente del propio sector agrícola podrá resultar un intento de industrialización ligera que contribuya a liberar nuestros países de la dependencia tecnológica y económica.

El incremento de la capacidad adquisitiva de la agricultura reformada significará coetáneamente una agricultura diversificada por las exigencias del mercado interno; la transformación de las principales materias primas del país para su utilización en el país mismo; una creciente industrialización; una elevada tasa de inversión en la agricultura del país; una subordinación de la inversión extranjera a las necesidades nacionales; un estricto control de la exportación de capital y de las ganancias; una estricta limitación de las importaciones innecesarias y una estricta limitación de la producción de bienes de consumo, todos ellos como elementos integrantes de los procesos de planificación global. Sólo así se podrá controlar el nacimiento y la proyección de mercados internos nacionales que, en función de la distribución de los ingresos, signifiquen un mecanismo retro-alimentativo del aumento de la capacidad industrial en función del crecimiento del mercado.

3. Las empresas comunitarias de autogestión campesina.

Es preciso considerar, asimismo, aspectos de la autogestión campesina y sus diversas proyecciones, algunas de cuyas virtudes indico a continuación:

- a. Si la agricultura de autogestión campesina llega a ser lo suficientemente competitiva como para producir modificaciones en la estructura del poder, su trascendencia va a ser mucho mayor que la que podría preverse en función de la sola competencia con la agricultura que, entre comillas, llamamos **moderna**. Ya he señalado la más importante consecuencia de ese fenómeno al tratar de la industrialización ligera basada en la actividad agrícola.
- b. La autogestión campesina, a través de la explotación comunitaria de la tierra, permite una aplicación intensiva de la

mano de obra a la labor agrícola, a la vez que permite utilizar la mano de obra sobrante o estacional en construcción de obras de infraestructura que beneficien las unidades adjudicadas y que promuevan el desarrollo ya referido de industrias rurales o agroindustrias y en general otras actividades de producción agrícola.

- c. La explotación comunitaria de la tierra que incluya la propiedad común del predio es en sí un semillero de soluciones en la administración de la tenencia de la tierra. Los asentamientos originales chilenos, los asentamientos panameños, las empresas campesinas venezolanas, las SAIS peruanas, las empresas comunitarias colombianas, las cooperativas hondureñas, las asociaciones comunitarias campesinas salvadoreñas, las formas asociativas de producción nicaragüenses, etc., constituyen modelos institucionales latinoamericanos propios que nos evitan recorrer plagiariamente otras experiencias internacionales y que pueden fomentar, al contrario, nuestro propio desarrollo institucional rindiendo así, además, homenaje a soluciones creativas latinoamericanas y a los hombres de este Continente que en ellas participaron.
- d. La explotación comunitaria de la tierra puede devolverle a esta actividad las raíces milenarias de la solidaridad que el individualismo capitalista ha mantenido silenciadas, pero que perviven en la esencia del hombre.

La concreción de las acciones de reforma agraria por medio de los Modelos Operacionales(*)

Los modelos operacionales son guías para la acción, dentro de diversos contextos económicos, sociales y políticos. De allí que un **modelo operacional** de reforma agraria y desarrollo rural pueda ser aplicado —a partir del reconocimiento de la naturaleza singular y específica de cada país, en lo que hace a su constitución social, y económica, a la organización política de su Estado, a su tradición cultural y a su estilo de vida— en ciertas áreas consideradas como estratégicas en Panamá o en Honduras, en Brasil o en Paraguay, en México o en Perú.

(*) El IICA ha editado el libro **Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina** del Profesor Antonio García Mena. Allí el lector encontrará un profundo análisis de los Modelos Operacionales. Aquí me limito a hacer un planteamiento general basado en algunos comentarios que escribí en la Introducción de dicha obra.

Lo realmente importante del método operacional por áreas es que sitúa el problema del desarrollo rural en un plano de enorme viabilidad y sin la exigencia previa de un cierto cuadro de transformaciones esenciales en el contexto político. Es dentro del nuevo contexto latinoamericano que los modelos operacionales apuntan a una reconceptualización de la reforma agraria y del desarrollo rural, a partir del reconocimiento de la existencia de un nuevo problema agrario de América Latina, en el moderno ciclo de transnacionalización, de modificación profunda en la estructura del mercado mundial —generalmente desfavorable para los países productores de materias primas y sin capacidad de impulsar autónomamente un desarrollo de la ciencia y la tecnología— de subordinación de la agricultura al sistema urbano industrial y de peligroso abandono de los ideales reformistas que inflamaron la atmósfera de los años sesenta.

Es fundamental entonces que se replantee el tema de la reforma agraria, en cuanto carece de sentido formular programas de desarrollo rural que no se fundamenten en un proyecto orgánico de transformaciones en la organización campesina, en el sistema de empresa, en los mecanismos institucionales de transferencia del crédito y la tecnología, en las formas y métodos de transmisión de la cultura, en la trama de relaciones con los órganos y servicios estatales o con la modernizada economía de mercado. Es posible que una de las razones del generalizado y peligroso abandono del tema mismo de la reforma agraria se deba al inevitable fracaso de los tipos de reforma agraria marginal aplicados en la mayoría de los países latinoamericanos en las dos últimas décadas, al predominio de las operaciones de colonización espontánea en los llamados territorios baldíos de la periferia y a la falta de organicidad, de coherencia y de relaciones armónicas entre las diversas políticas de tenencia, empresa, organización social, relaciones laborales, cambio cultural y tecnológico e inserción de la nueva agricultura en los diversos niveles y formas de la economía de mercado.

Los proyectos de transformación no pueden operar, de la noche a la mañana, al nivel de un país y de una economía nacional, ni pueden lograr una mínima eficacia sin un adecuado sistema de planificación económica y social, que apenas está articulándose lentamente en América Latina. Resulta evidente —desde la perspectiva histórica de los años ochenta— que en las décadas anteriores se careció de esa disciplina administrativa, de ese ajuste de los servicios asistenciales del Estado, de esa agilidad y madurez de las instituciones públicas de comercialización y financiamiento, de esa organización y receptividad cultural del campesino, que hubiesen hecho viable la transformación a corto plazo y la operación en gran escala. Los países latinoamericanos, agobiados por la enorme dimensión de los problemas y por la ur-

gencia vital del desarrollo, carecían de esa humildad indispensable para el reconocimiento autocrítico de las propias limitaciones y para el señalamiento de medios, recursos y objetivos posibles.

Este es el campo, en el plano espacial, en que se sitúa la operación por áreas —de acuerdo con la estructura territorial, ecológica o político-administrativa de los países— y el de la acción planificada a corto plazo. En última instancia, se plantea la necesidad de iniciar el proceso a partir de la base —la planificación del desarrollo por áreas— y con un ritmo escalonado, no como una vasta operación global y a partir de la cúpula.

Experiencias como la del Perú entre 1969 y 1973 demostraron la posibilidad operativa del método de reforma y planificación del desarrollo agrario por áreas, en regiones de tanta complejidad económica y social como el valle interandino de Anta. Un método semejante empezó a proyectarse en el Plan Chontalpa de México y en regiones —como el Valle de Aguán— localizadas en zonas vitales del litoral hondureño. Uno de los elementos claves en la aplicación de este nuevo y promisorio método de operación consiste en que reduce la escala de operación del Estado a un pequeño y definido espacio social y ecológico, y amplía la escala de acción de los servicios asistenciales o de los mecanismos impulsores de la economía de mercado, desde la empresa campesina hasta las estructuras asociativas de área. La rica y variada experiencia latinoamericana ha demostrado que ni existe un Estado con capacidad de operar al nivel microeconómico de una empresa social o de un asentamiento campesino —ni siquiera en Venezuela— ni ha sido posible la acumulación de una tan enorme masa de recursos económicos, financieros, culturales y administrativos para que sea viable el método de operación por unidades parcelarias no integradas al nivel del área o la región. Dentro de este realista y novedoso esquema, la verdadera unidad de operación es el área de desarrollo agrario, integrada por diversos tipos de unidades de producción o de empresas campesinas asociativas.

El sistema operacional de áreas

Para el correcto funcionamiento de los modelos operacionales dentro de diversos contextos sociales y políticos deben tenerse en cuenta ciertas condiciones de flexibilidad, vinculadas con los siguientes conceptos básicos:

- a. Area crítica de reforma agraria.
- b. Area de desarrollo agrario, y
- c. Concepto orgánico de área reformada.

Dada la naturaleza de los modelos operacionales tal como los diseña el profesor García (Modelo de Nivel Superior y alcance global; Modelo Operacional de Nivel Intermedio y Modelo Operacional de Nivel Primario), estos se diferencian, en última instancia, por la escala de operación haciendo posible el que un mismo país pueda —en la medida en que se modifique su contexto social y político— sustituir paulatinamente un modelo por otro, sin romper las líneas de coherencia metodológica y sin provocar traumatismos institucionales. La concepción orgánica de área reformada, resulta de indudable importancia en la práctica de la planificación del desarrollo agrario por áreas, ya que posibilita la integración —a nivel regional— no sólo de las unidades productivas emergentes de la reforma agraria, sino también de las nuevas empresas agroindustriales del Estado o de las economías campesinas en proceso de transformación. Se supera así una noción tradicional, puramente lineal y formalista, que se limita a definir una área reformada como aquella en la que se han realizado operaciones de reordenamiento de la tenencia, independientemente de su alcance, de su integración regional y de su posible organización para el desarrollo.

Tipos de agricultura asociativa

Un componente fundamental del método es el enfoque de la empresa campesina asociativa de producción —de cualquier clase y dimensión— como el soporte mismo de la planificación en la base, ya que facilita la canalización de recursos tecnológicos y financieros desde los aparatos estatales o desde la economía de mercado hacia las unidades productivas y posibilita la activa, sistemática y responsable participación del campesinado en la gestión económica.

Es sorprendente la diversidad que existe de tipos de agricultura asociativa, conformados de acuerdo con las necesidades prácticas de cada contexto social, económico y político de los países y no en aplicación formal de unos esquemas ideológicos.

En América Latina no existe un sistema corporativo, comunitario o autogestionario de carácter único, absoluto y universal, sino tantas formas organizativas como sistemas de vida o modos de organización social, económica y política. Desde esta perspectiva, resulta diferente la naturaleza y el papel que desempeñan el cooperativismo y las economías autogestionarias en los Estados Unidos o en la Unión Soviética, en China o en Yugoslavia, en Inglaterra o en Israel, en Argentina o en México, en Colombia o en Honduras, en Costa Rica o en Venezuela. De allí la importancia de descubrir las formas específicas de cooperación o de autogestión agraria que puedan instru-

mentar los países de América Latina. Es evidente que la agricultura asociativa —o sea, aquella que se fundamenta en la integración de cooperativas de producción, empresas campesinas comunitarias, organizaciones mutualistas de trabajo, formas autogestionarias, etc.— es la piedra angular de la planificación del desarrollo agrario por áreas o por regiones. Esta ha sido la misma filosofía expuesta, defendida y aplicada por el IICA a lo largo de la última década: “es indispensable que esas unidades de base —afirmamos en la obra publicada sobre *La Empresa Comunitaria en 1975*—(*) sean planificadas con un criterio de desarrollo regional. Para eso, la planificación debe también contemplar los instrumentos que permitan la integración regional dentro de un marco definitivo de desarrollo nacional integral y humanista”.

La empresa campesina asociativa de producción adquiere —dentro de este enfoque de tan singular importancia teórica y práctica— el rango de componente fundamental del modelo de desarrollo agrario, en cuanto a través de esta estructura es posible instrumentar eficazmente los diversos programas operativos:

- a. El de la investigación científica y tecnológica vinculada con los problemas específicos del desarrollo agrario en el área;
- b. el de los servicios de extensión o transferencia de tecnología;
- c. el de la capacitación del campesinado;
- d. el del financiamiento del desarrollo agrario en la base y a partir de la utilización de las posibilidades financieras de la agricultura asociativa.
- e. el de la industrialización rural en los nuevos proyectos de desarrollo agrario; y
- f. el de la posible transformación de la economía de mercado, quebrando el círculo vicioso de las economías campesinas aprisionadas en la agricultura de subsistencia y en las tupidas redes de la intermediación local.

Finalmente, para implementar los **Modelos Operacionales** es necesaria una nueva estrategia operacional del IICA y otros organismos internacionales fundamentada en los siguientes elementos:

- a. La capacidad de integrar y centrar los recursos asistenciales de reforma agraria y desarrollo rural de que disponen esas agencias, en los proyectos de desarrollo rural a partir de las áreas críticas o en proceso de minifundización o marginalización social;

(*) ARAUJO, J.E.G. (Ed.) *La Empresa Comunitaria, una sistemática en el proceso reformista de América Latina*. San José, Costa Rica, IICA, 1975.

- b. la acción sistemática —a nivel de gobiernos— para hacer políticamente viables y técnicamente coherentes estos proyectos de acción integrada;
- c. el desarrollo —teórico, metodológico y operacional— del sistema de trabajo por áreas críticas o áreas de desarrollo agrario en la base; y
- d. el desarrollo de un esquema latinoamericano (en los planos conceptual y operativo) de empresas campesinas asociativas de producción, con la flexibilidad necesaria para incorporar a este esquema la notable variedad de formas asociativas —a nivel de empresa y de área— que han ido fraguándose en la experiencia agraria de las últimas décadas, dentro o fuera del repertorio de políticas de reforma y desarrollo rural.

El fundamento de esta posible estrategia es el reconocimiento de que si la extrema pobreza rural está deteriorando la vida de contingentes mayoritarios del campesinado, es porque ni ha existido una decisión política —a nivel de los Estados y de las fuerzas sociales gobernantes— de ejecutar una verdadera y profunda reforma agraria de naturaleza estructural, ni se ha intentado modificar a fondo o sustituir el modelo de modernización y crecimiento agrícola por un modelo de desarrollo agrario de transformación global de las condiciones de vida de las sociedades latinoamericanas.

4.7 LA ORGANIZACION CAMPESINA Y LA MOVILIZACION DE LA POBLACION RURAL

La década de los 70 puede ser considerada como una etapa de redefinición de las organizaciones campesinas en América Latina, condicionada en gran parte por el avance de las reformas agrarias. Como todos los momentos de redefinición, implica una notable crisis.

Hasta finales de la década de los 60 todavía existía una priorización de los aspectos político-representativos y se entendía que la función principal de las organizaciones era la lucha por conseguir la tierra, encuadrada en un contexto de luchas por la justicia social.

Los antecedentes más notables, México y Bolivia, en el fondo fueron experiencias concretas de canalización de la fuerza campesina hacia la transformación de la sociedad.

Pero esta acentuación de los aspectos políticos hacía más difícil la percepción de las funciones económicas de las organizaciones. Un ejemplo nítido lo constituye Bolivia donde la fuerza de los campesinos organizados tuvo gran significación revolucionaria, pero a la hora de plasmarse la reforma agraria no se configuraron unidades colectivas de explotación y cada beneficiario quedó enfrentado individualmente a los problemas del crédito, la comercialización, la introducción y utilización de tecnología y especialmente la administración de las pequeñas unidades de producción a su cargo.

En esas circunstancias la dirigencia campesina, una vez logrados los grandes objetivos políticos, quedó más vinculada a las élites políticas revolucionarias que a sus propias bases. Se perdió la capacidad de atender las demandas concretas de cada beneficiario de la reforma agraria y la actividad productiva de estos últimos quedó sin apoyo.

México y Cuba

México realizó un notable esfuerzo por sostener la definición de la dotación a ejidos; sin embargo, con el transcurso de los años, el concepto de ejido como unidad de explotación colectiva de la tierra sólo ha quedado reducido a algunos casos, más bien excepcionales; la mayor parte de los ejidos constituyen unidades de organización social y política, pero no unidades económicas. Estas unidades sociales no mantienen un papel de lucha porque la tierra ya les fue transferida; han asumido, en la práctica, roles dentro de la organización institucional del Gobierno, representando al campesino para la toma de

cisiones políticas y administrativas, sin constituir necesariamente un canal para que los ejidatarios logren la atención a sus necesidades e intereses económicos concretos.

La reforma agraria cubana y sus consecuencias sobre la organización campesina de ese país marcaron el comienzo de una tendencia relativamente contraria a la anterior: al originar grandes unidades colectivas de producción y entregar a los campesinos la responsabilidad del logro de metas ambiciosas de producción en tierra de propiedad estatal, redefinió a las organizaciones campesinas ubicándolas en un rol económico, productivo, más que político. El Estado asumió con cobertura nacional la responsabilidad de dotar a las empresas de todos los insumos para la producción y de realizar toda la tarea de comercialización; asimismo asumió la planificación de la producción agropecuaria a nivel nacional y a nivel de empresa, de modo que la organización quedó básicamente concentrada a la ejecución de los planes. Terminado el proceso de expropiación rápidamente, las organizaciones campesinas perdieron la función reivindicativa de lucha por la tierra; una vez establecidos los servicios estatales de abastecimiento y comercialización y estando claramente definido que la tierra y los productos son propiedad del Estado, la organización campesina sólo puede asumir roles de participación en las decisiones político-administrativas y en el control del cumplimiento de los fines de los diferentes organismos relacionados con la producción agropecuaria. En esas circunstancias, las organizaciones se han encuadrado al interior de los mecanismos políticos de participación considerados en el modelo actual de organización del país, sin representar modelos separados, "aparte" de ellos.

El caso colombiano

Colombia realizó también un notable esfuerzo de organización campesina en la época en que se intensificaron las acciones de reforma agraria. Su estrategia fue distinta: por iniciativa del Ministerio de Agricultura, todos los organismos públicos que prestaban servicios a la población rural inscribieron a sus usuarios y con ellos constituyeron la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

La ANUC no nació para la lucha por la tierra ni se formó exclusivamente con beneficiarios de la reforma agraria. Aglutinó, por su propia definición, a propietarios de tierras de diferentes extensiones y campesinos sin tierras. Esto permitió en un primer momento lograr un considerable nivel de representatividad (con un millón de asociados) pero ocasionó posteriormente su fraccionamiento por las

discrepancias internas frente a las decisiones del gobierno en relación con el ritmo de la reforma agraria.

El fraccionamiento de la ANUC ocasionó dolorosos enfrentamientos entre campesinos, acentuando más las discrepancias entre quienes tenían tierras y pedían al gobierno mejores servicios para la producción, la comercialización y el mejoramiento del nivel de vida, y quienes no tenían tierras suficientes, por lo cual pedían que los recursos destinados a la reforma agraria fueran dedicados a la expropiación y la dotación de tierras.

En Perú

El Perú realizó también un notable esfuerzo de organización campesina por iniciativa del gobierno, aunque en una circunstancia distinta a la de Colombia, ya que promovió la formación de la Confederación Nacional Agraria (CNA) después de haber realizado a nivel nacional la expropiación de todos los latifundios y haber implantado modelos asociativos para la explotación de una parte significativa de las tierras transferidas.

La heterogeneidad de los modelos empresariales creados por la reforma agraria y los preexistentes fue resuelta mediante un proceso de elecciones en el cual cada organización productiva de base (empresa asociativa o asociación de pequeños productores) eligió sus representantes para constituir las ligas campesinas provinciales y ellos, así homogenizados, eligieron a los directivos de las federaciones departamentales y de la Confederación Nacional.

La CNA fue dotada de recursos propios provenientes de la transferencia que el gobierno le hizo de todos los bienes de la anterior Sociedad Nacional Agraria (cuya existencia ya no se justificaba al haber desaparecido los antiguos propietarios que la constituían). Parte de estos bienes eran instalaciones para servicios a la producción y la comercialización, cuya utilización al servicio de las nuevas empresas permitió a la CNA generar ingresos propios.

La vinculación con las organizaciones de base a través de los servicios permitió a la dirigencia de la CNA mantenerse en contacto con los intereses reales de sus bases y operar como canal de presión sobre la Administración Pública, precisamente en la época en que el Gobierno estaba planteando reformas en la Administración Pública para posibilitar la participación.

Cuando ese Gobierno cambió y las estrategias referentes a la participación fueron modificadas, la CNA resultaba un mecanismo

discordante con los planes del Gobierno y fue oficialmente disuelta por decreto; sin embargo, la experiencia de participación lograda por la dirigencia y la subsistencia de las organizaciones empresariales de base posibilitaron que la organización nacional se reconstituyera por sus propios medios y asumiera funciones políticas en relación con los intereses de las empresas-base.

La experiencia hondureña

Otra experiencia de organización campesina notable en esta década se encuentra en Honduras; sus raíces están en las organizaciones sindicales de las empresas bananeras, pero su factor desencadenante fue el conocido Decreto N° 8.

Según ese decreto prácticamente cualquier grupo campesino podía ocupar y explotar tierras ociosas y el propietario quedaba en la obligación de dárselas en arrendamiento. Al Instituto Nacional Agrario le quedaba la función de reconocer oficialmente a los grupos y los contratos de arrendamiento.

Lo más importante de esta experiencia es que el Gobierno no asumió como responsabilidad suya formas de organización campesina pero estimuló su establecimiento al ofrecerles la posibilidad de tomar tierras. En los primeros meses de vigencia se formaron varias centenas de nuevas empresas, cuyos problemas comunes las llevaron a establecer relaciones entre sí y a constituir organizaciones de nivel regional y nacional. De todas las empresas formuladas en aquellos dos años, subsisten más de mil doscientas. Prácticamente todas ellas están afiliadas a organizaciones de nivel nacional.

Por distintas razones se originaron varias organizaciones de nivel nacional, cada una de las cuales representaba a determinadas organizaciones de base; sin embargo hacia el final de la década ya se podía apreciar cómo las diferentes organizaciones nacionales se asociaban y actuaban en forma acordada para buscar solución a los problemas de las empresas y para hacer valer en las decisiones nacionales la opinión de los campesinos.

Tendencias organizativas durante los años 70

De los ejemplos señalados se pueden extraer algunas conclusiones para caracterizar la década.

En cuanto a la decisión de propiciar la organización campesina por parte de los Gobiernos, a juzgar por los hechos son pocos los paí-

ses donde se ha intentado hacerlo a pesar de las unánimes declaraciones en reuniones internacionales.

En cuanto a las estrategias para organizar a los campesinos, se aprecia una notable heterogeneidad entre los países, aunque se puede esbozar cuatro tendencias:

- a. Algunos países prácticamente no han hecho ningún esfuerzo por desarrollar las organizaciones.
- b. Otros países han acentuado la organización a nivel de grupos con miras a que constituyan organizaciones productivas (empresas) en las tierras dotadas por las reformas agrarias.
- c. Una variante significativa la constituye la experiencia hondureña donde el Estado más que promover desafió a los campesinos a organizarse y tomar las tierras ociosas.
- d. Son pocos los países que en esta década hicieron significativos esfuerzos para constituir organizaciones campesinas a nivel nacional.

En cuanto a la relación con la reforma agraria, se pueden apreciar tres tendencias:

- a. En los países donde no han sido realizadas acciones significativas de reforma agraria, tampoco se han emprendido acciones significativas de organización campesina.
- b. Los países que han intensificado la reforma agraria han acentuado un apoyo a la organización campesina pero con una orientación definida hacia la formación de organizaciones productivas de base. Para ello han destinado recursos del Estado.
- c. El único país que entregó a los campesinos (aunque sólo por 2 años) la iniciativa de la reforma agraria (Honduras) es también el único en el cual las organizaciones de base han logrado que los distintos organismos a nivel nacional se agrupen en la defensa de los intereses de todos. Es el país en el cual las organizaciones están durando más e integrándose y postulándose progresivamente.

Interpretando en conjunto las tendencias señaladas se puede extraer una hipótesis que requeriría investigaciones para ser comprobada.

da y su importancia ameritaría profundizar al respecto: parecería que en la mayoría de los países, las decisiones de hacer reforma agraria y promover la organización campesina son tomadas por los gobernantes y ejecutadas por funcionarios públicos, lo cual haría pensar que los campesinos no pueden organizarse por sí mismos. Sin embargo, la historia de la organización campesina de Honduras y la reconstitución de la CNA en el Perú demuestran lo contrario; generan más bien la impresión de que la sujeción ante la administración pública puede debilitar la organización. Sería necesario estudiar más afinadamente en qué aspectos la organización campesina necesita ser apoyada desde el Estado y en qué aspectos requiere desenvolverse sola para adquirir mayor estabilidad; asimismo estudiar en qué fases de su desarrollo requiere actuar sin tutoría.

Propósitos de la organización campesina

Varios autores amplían el panorama reseñado. Malcolm Mac Donald(*) ha señalado que hay por lo menos dos propósitos generales que demandan la agrupación u organización de las personas:

1. Para hacer cosas o alcanzar metas que las personas individualmente no pueden lograr.
2. Para crear masa crítica o poder: poder político, poder económico.

Con referencia a los propósitos específicos que persiguen los grupos en el sector rural, el mismo autor indica los siguientes:

1. Obtener usufructo de la tierra.
2. Obtener crédito apropiado.
3. Obtener tecnología e insumos apropiados.
4. Obtener empleo adecuadamente remunerado.
5. Hacer obras físicas de cierta envergadura.
6. Vender.
7. Ejercer presión política.
8. Educarse, capacitarse.

Puede advertirse en consecuencia que los pobladores del sector rural pueden nuclearse en torno a diversos objetivos. Pasaremos revista rápidamente a algunas experiencias que el IICA ha seguido con interés y en las cuales ha aportado ciertos elementos renovadores.

(*) MACDONALD, M. "Organización campesina y el desarrollo rural". IICA-CONACYT Ecuador-CERUR Israel. Segundo seminario de actualización y evaluación para egresados de los cursos de postgrado sobre Planificación del Desarrollo Rural Integrado. Quito, 8 al 15 de septiembre de 1981.

Nos referimos a las empresas comunitarias campesinas que se rigen por principios autogestionarios, a las empresas asociativas de producción y en general a la organización de productores.

Las empresas comunitarias campesinas

En la década que acaba de transcurir ha sido preocupación prioritaria del IICA la promoción y consolidación de las Empresas Comunitarias Campesinas, vale decir de empresas gestionadas por sus trabajadores, verdaderas comunidades de hombres libres e iguales.⁽²⁰⁶⁾

El Instituto desarrolla proyectos concretos en el terreno, con y para los campesinos. Así por ejemplo en América Central y República Dominicana, actuamos apoyando los esfuerzos que vienen cumpliendo los organismos de reforma agraria de dichos países con el apoyo financiero del Gobierno de Holanda a través del Proyecto GOBHOL-IICA/PRACA. En dicho proyecto, la participación campesina y la organización de verdaderas empresas autogestionadas han dejado de ser un simple aunque importante enunciado: podemos ofrecer resultados tangibles en experiencias donde los campesinos participan tanto en las tareas de investigación como en aquellas propias del diseño de los proyectos en que se encuentran comprometidos y desde luego en la ejecución y posterior evaluación de resultados.

Naturalmente el papel del IICA no es el de imponer modelos determinados para la organización de estas empresas. Nuestra experiencia de muchos años y nuestra investigación señalan grandes líneas de trabajo y compromiso. Es la acción diaria en los países con campesinos y con instituciones nacionales de servicio la que nos lleva a formular la aplicación práctica de los principios en una rica diversidad de formas y modelos de organización. Son los propios campesinos, en el contexto y con las limitaciones impuestas por la realidad de cada país, quienes perfeccionan estos modelos y aseguran su supervivencia exitosa.

Estamos plenamente conscientes de que en el actual momento de América Latina las posibilidades reales de pasar rápida y directamente a un sistema totalmente autogestionario en todos los aspectos del orden social, económico y político, son altamente improbables. En cambio es posible ir ganando un espacio en las conciencias e ir generando un sector de autogestión suficientemente coherente como para constituirse en un sector diferenciado de la economía, capaz de demostrar en la práctica sus ventajas sobre los sectores público y privado. De concretarse esa posibilidad la generación de nuevas formas de comportamiento, la introducción de distintas racionalidades, pue-

den significar una valiosa contribución para un sano equilibrio de las relaciones de poder, de tal suerte que se pueda avanzar con paso firme y seguro hacia una sociedad más estable y justa, más libre e igualitaria.

En una primera aproximación pensamos que el sector de autogestión al que hemos hecho referencia podría conformarse integrando las diversas manifestaciones de la cooperación, tales como las empresas cooperativas y las empresas gestionadas por sus trabajadores. Las comunidades campesinas y comunidades nativas constituidas por grupos étnicos, se integrarían también al sector.

Conocemos las experiencias de varios países de América; las mismas confirman plenamente los supuestos que nutrieron nuestras primeras y tempranas formulaciones. Sabemos que en muchos casos las empresas y los trabajadores han tenido que enfrentarse a actitudes no precisamente favorables al desarrollo de la autogestión, pero justamente el hecho de que aún existan no hace sino confirmar que se hallan en el camino correcto.

Empresas asociativas de producción

Las empresas de producción comunitaria o asociativas muestran evidentes ventajas sobre las empresas de propiedad individual.

Si se comparan ambas alternativas, la pequeña empresa familiar de propiedad privada individual presenta los siguientes inconvenientes:

- a. Requiere altos costos fijos por unidad de empleo permanente;
- b. presenta limitada posibilidad de desarrollar cultivos a gran escala (en el caso de la producción agrícola) así como de adopción de nuevas tecnologías;
- c. conlleva obstáculos y dificultades para la prestación de servicios de orden social (médicos, educativos y otros);
- d. estimula el fraccionamiento de la propiedad y puede tener como resultado un agudizamiento del minifundio.^(*)

Por tal causa puede decir Rodríguez Bernal: "El paso de formas individuales a formas asociativas de producción, facilita la orienta-

(*) ARAUJO, J.E.G. (Ed.). La Empresa Comunitaria, una sistemática en el proceso reformista de América Latina. San José, Costa Rica. IICA 1975.

ción comunitaria y el consecuente cambio operado a nivel de las actitudes y de la conciencia de la comunidad".(*)

La participación de los miembros en todas las fases del proceso de toma de decisiones en un grupo que comparte objetivos y metas señala una diferencia fundamental respecto a otras formas no comunitarias. Asimismo se pueden obtener mayores beneficios por el mejor uso y aprovechamiento de los factores de la producción y más facilidades en la obtención de los insumos. Se facilita también el procesamiento y transformación de los productos, con valor agregado; ello puede significar un aumento de la oferta de empleo, con la consecuente incidencia sobre el nivel de ingresos.

Además, la concentración de productores permitiría mayor eficiencia de los programas de asistencia técnica, haciéndolos responder a las necesidades e intereses de los productores.(**)

El IICA ha desarrollado una intensa cooperación con los países respecto a las empresas asociativas de producción, tendencia que seguramente incrementará en los próximos años.

La organización de los productores

Si bien se han realizado notorios esfuerzos en materia de organización de productores aún predomina la explotación individual aislada, en especial de pequeños agricultores. Su fuerza de negociación es por demás débil y el aprovechamiento de ciertas ventajas y de los servicios conjuntos se hace imposible.(***)

Las formas asociativas de producción que hemos analizado en las páginas anteriores han logrado cierta importancia en algunos países.

La forma de organización de productores más relevante en América Latina y el Caribe es la cooperativa de comercialización, que incluye básicamente a productores de ingresos medios y altos.

Ya que sin organización no es viable la participación equitativa en el proceso de crecimiento económico, ese tema alcanzará especial importancia en la década que se inicia.

(*) RODRIGUEZ, Bernal B.A. *La Empresa Comunitaria. Enfoques Colombianos*, Temas Latinoamericanos. Formas Asociativas de Producción. Fundación para la Nueva Democracia. Bogotá, 1976.

(**) BARAHONA, F. *Reforma Agraria y Organización Campesina. Estudios Sociales Centroamericanos*. Costa Rica, enero-abril de 1979.

(***) IICA VIII Conferencia Interamericana de Agricultura. Santiago, Chile, abril 6-11, 1981. Síntesis de los documentos de trabajo. San José, Costa Rica, enero 1981.

4.8 LA PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRARIA(*)

Del análisis de la situación imperante en muchos países de América Latina y el Caribe en lo referente a la acción que cumple el sector público para lograr los objetivos del desarrollo agrícola y el bienestar rural, se desprende que uno de los mayores obstáculos a la conducción del proceso de desarrollo es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar con éxito los planes, programas y proyectos en ese sector.

Con el propósito de cooperar con los esfuerzos de los Estados Miembros para el mejoramiento de la capacidad del sector público, el IICA ha asumido como una de sus áreas de competencia la Planificación y la Administración de la Política Agraria.

Las limitaciones que se manifiestan dentro del sector público en lo referente a la conducción del proceso de desarrollo, reflejan en gran parte las consecuencias de un enfoque que enfatizó la separación entre la definición de las políticas y su ejecución. En efecto, a mediados de siglo se generalizaron esfuerzos en América Latina y el Caribe orientados a institucionalizar la planificación como tarea de gobierno y a llevar adelante "reformas administrativas", ambos con la idea central de convertir el aparato público en un ente eficiente, capaz de responder a las necesidades de desarrollo de los países. Sin embargo, el problema que confrontaron estos esfuerzos fue que se fundamentaron en una conceptualización no integrada de la acción del sector público, identificando por una parte a los planificadores con la definición de las políticas y formulación de planes, y por otra, al resto de la burocracia con la tarea de ejecución de las políticas dentro de un esquema mecanicista de acuerdo a lo establecido en los planes. De esta forma, la mayoría de dichos esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los de nivel regional y aún más los de nivel local. Dentro de este mismo contexto de la problemática de la acción del sector público, se identifican una deficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que la afectan, así como una falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales del sector público para adaptarse a situaciones cambiantes.

(*) Para la elaboración de esta sección se han integrado ampliamente: IICA-PROPLAN/A, Planificación y administración para el Desarrollo Rural: El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. San José, Costa Rica, 6 de diciembre de 1981; y DE LAS CASAS, P.L. La Conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA. In: 25a. Reunión del Consejo de Directores del IICA. San José, Costa Rica, 1981.

La conducción del proceso de planificación-ejecución

Ante la problemática planteada, el IICA desarrolla actividades referidas a la planificación y administración de la política agraria de acuerdo con un enfoque sustentado en:

1. La redefinición de los procesos de planificación y ejecución de las políticas como un solo proceso en cuya condición se integran el análisis de políticas estratégicas y operativas y el manejo de programas y proyectos.
2. El rediseño del papel de los sistemas de dirección en los niveles local, regional y nacional, ya que los mecanismos que aquél utiliza para conducir el proceso de planificación-ejecución de las políticas, si bien adquieren características propias según sea el nivel espacial en el que se operan, forman un todo integral sobre el que cualquier acción parcial sería insuficiente.
3. La readecuación de las relaciones del sector público con el sector privado y sectores marginados de la población rural, de tal manera que se incorpore la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural; éste es un elemento esencial, tanto para la captación de las demandas reales como para la generación de una respuesta eficaz.

El propósito fundamental de la cooperación del IICA dentro del enfoque así bosquejado es el de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan los bienes y servicios que le son requeridos para el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Para el logro de dicho propósito, el Instituto desarrolla sus actividades de acuerdo con una estrategia de fortalecimiento de los mecanismos que opera el sistema de dirección en la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural

Un aspecto importante a tomar en cuenta para el desarrollo agrícola y bienestar rural de los países es la articulación que debe

existir entre la definición de sus políticas y la ejecución de las mismas. El concebir la integración de estos aspectos en un solo proceso de planificación-ejecución, le da sentido de continuidad a la acción del Gobierno y facilita el que las decisiones estratégicas u operativas sean consistentes entre sí y que al ejecutarse permitan una mayor eficiencia en el logro de los objetivos planteados. En este sentido los instrumentos que se emplean para la definición de las políticas deben considerar en forma explícita las necesidades de su ejecución y del seguimiento que debe hacerse, a fin de contar con información que permita el análisis permanente de la ejecución y su impacto en el desarrollo agrícola y el bienestar rural para plantear en forma oportuna los ajustes o reformulaciones que se requieran.

Es por ello que la conducción de ese proceso de planificación-ejecución debe tomar en cuenta las acciones que se realizan para implementar las decisiones, a fin de velar por la consistencia que estas acciones deben tener con dichas definiciones. En este sentido, debido a la existencia de varias instituciones vinculadas con la ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, el papel de la coordinación de sus acciones es un aspecto importante a tener en consideración para la conducción de dicho proceso, no sólo durante la ejecución, sino desde la definición de las acciones a realizar.

De acuerdo con el enfoque planteado, el proceso de ejecución no debería ser separable del proceso de planificación ni siquiera para propósitos analíticos, ya que la dinámica de las relaciones de interdependencia de sus diferentes actividades constituye la esencia de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

La naturaleza del proceso de planificación-ejecución

Para plantear la naturaleza de los procesos de planificación-ejecución se parte del hecho que el Gobierno, a través del análisis de la realidad socioeconómica y política, define la realización de acciones directas e induce la realización de otras que afectan dicha realidad con la finalidad de alcanzar determinados objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

Si como base de identificación se toman en cuenta las características esenciales y los productos que generan cada uno de estos procesos, se puede definir al de planificación como un proceso continuo de producción de políticas que integra el análisis de políticas con la toma de decisiones, y al de ejecución como un proceso continuo de realización de acciones específicas a cargo del sector público para la generación de bienes y servicios.

El redefinir los procesos de planificación y ejecución como un solo proceso permite disponer de una visión integrada de la "acción del Gobierno" para conducir el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural, de acuerdo a su posición ideológico-política (posición doctrinaria del Gobierno) y a la realidad económico-social y política de cada país.

El proceso de planificación-ejecución de las políticas está caracterizado, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en cuatro etapas identificadas como formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Estas cuatro etapas son analíticamente separables pero en la práctica sus actividades son continuas, llegando a conformar procesos interdependientes que dan de esta manera el sentido de continuidad que debe caracterizar a la "acción del Gobierno" para conducir el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

Las conclusiones que sustentan este enfoque integrado de los procesos de planificación y ejecución fueron originados en el estudio del IICA sobre el proceso de planificación agraria en veintitrés países de América Latina y el Caribe. En este estudio se constató la conveniencia de agrupar las actividades del proceso de planificación en tres etapas: formulación, instrumentación de la ejecución y control/evaluación. Luego, los estudios realizados sobre el proceso de ejecución hicieron evidente la necesidad de articularlo al proceso de planificación para poder analizar la "acción del Gobierno" como orientadora del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural. Esto llevó a concluir que dentro del proceso de ejecución podían diferenciarse tres etapas: instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación.

Las conclusiones anteriores obedecen a que los estudios mencionados mostraron que hay un conjunto de actividades comunes a los procesos de planificación y ejecución que era necesario integrar a fin de que sean consistentes y le den continuidad a la acción del Gobierno. Estas actividades son las que se agrupan en las etapas de instrumentación de la ejecución y de control/evaluación. El papel de estas dos etapas es el de articular a las de formulación y de realización de acciones pero, además, al hacerlo afectan la naturaleza e instrumentos que ellas emplean.

Necesidad de una revisión del "enfoque tradicional"

Los enfoques tradicionales sobre los procesos de planificación y ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar ru-

ral deberían ser redefinidos. Esta redefinición debería tener en cuenta la necesaria interdependencia de las diferentes actividades que los caracterizan y por ello deberían considerar la necesidad de alejarse de dos consideraciones centrales que estuvieron presentes en la conceptualización de estos procesos durante las dos últimas décadas.

Una de estas consideraciones del "enfoque tradicional" se refiere a la doctrina en que se basó la institucionalización de la planificación en América Latina y el Caribe y que a su vez guió las reformas de la administración pública, o sea la separación entre la definición de la política identificada con la tarea de los planificadores y su ejecución asumida a cargo de una burocracia mecanicista.

La otra consideración del enfoque tradicional, se refiere a aquella visión de la planificación como una actividad exclusiva de un grupo de profesionales llamados planificadores, que vieron su papel como el de agentes de cambio social, sin preocuparles mayormente la posición ideológica de los grupos que detentaban el poder de decisión. De esta forma, los esfuerzos de estos planificadores se centraron en la elaboración de "documentos-plan" o "planes-libro" excesivamente detallados en lo que según ellos "debería ser", pero con poca viabilidad socioeconómica y sobre todo con poca viabilidad política.

En este sentido, se puede afirmar que al identificar la labor de los planificadores únicamente con la definición de la política, se reduce su acción a algunos aspectos de lo que se ha indicado como la etapa de formulación y consecuentemente al identificar las tareas del resto de la burocracia como la implementación de las decisiones aprobadas al definir la política, se reduce su labor a lo que se ha definido como la etapa de realización de acciones. Esto ha tenido implicancias serias en la desarticulación que se aprecia entre la definición de las políticas y las acciones que se supone deben implementarse y, por lo tanto, en la eficiencia y eficacia de la acción del sector público.

Con base en estas consideraciones se concluye en un enfoque que conceptualiza la acción del sector público como un solo proceso de planificación-ejecución que involucra el análisis, el planteamiento de alternativas, la toma de decisión y la realización de acciones. Esto permite darle una visión integrada y articulada a la "acción del Gobierno" para orientar el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

Es importante resaltar que detrás de este planteamiento hay un cambio de énfasis, el cual se concreta en pasar de uno preocupado ex-

clusivamente por la racionalización de las decisiones estratégicas a otro preocupado además por la "calidad de la acción". El énfasis es menor en los procesos mentales y mayor en las relaciones conscientes entre pensamiento y acción, entre teoría y praxis.

El sistema de dirección y la conducción del proceso de planificación-ejecución

Anteriormente se indicó que las actividades de cooperación del Instituto sobre el tema de la planificación y administración de la política agraria se desarrollaban de acuerdo a una estrategia de fortalecimiento de los mecanismos que opera el sistema de dirección del proceso de planificación-ejecución antes descrito. De acuerdo a ello, el ámbito institucional de acción de dichas actividades, es definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organismos públicos cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. En esta definición se ha utilizado como instrumento teórico el enfoque de sistemas para la interpretación del funcionamiento de las organizaciones como sistemas sociales.

En este sentido, el conjunto de organismos públicos cuyo objetivo principal es el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural es considerado como un sistema abierto, o sea que sus componentes mantienen una interacción compleja con el ambiente del sistema. Este ambiente se refiere a la realidad socioeconómica y política de un país sobre la cual dicho sistema actúa, formando a la vez parte de ella.

Los componentes del sistema así identificado están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de los sistemas subordinados. Estos grupos de actividades incluyen las de producción, apoyo, regulación y dirección. Estas actividades, y por ende los sistemas subordinados que caracterizan, carecen de sentido particular o sea que son derivados de la necesidad de una acción comprensiva, la cual en el presente caso está explicitada en las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

De esta forma, el enfoque que se describe conceptualiza a los sistemas de planificación y decisión integrados en un sistema de dirección, que tiene como finalidad desarrollar la acción de conducir las acciones de los demás sistemas subordinados o, mejor dicho, del sistema principal en su conjunto. Por lo tanto, el enfoque enfatiza una estrategia de fortalecimiento del sistema de dirección para lograr

un impacto globalizante en el sistema principal vía la conducción del proceso de planificación-ejecución.

Funciones del sistema de dirección

Para lograr su finalidad el sistema de dirección desarrolla a la vez un conjunto de funciones como la interpretación de la problemática socioeconómica y política; el establecimiento de objetivos y estrategias; la definición de la organización institucional; la programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; la coordinación de recursos interinstitucionales, el seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socioeconómica y política; y la evaluación de realizaciones y de su impacto.

Para el cumplimiento de cada una de estas funciones el sistema de dirección realiza diversas actividades que adoptan características particulares en cada país, que pueden variar de acuerdo a las características y papel que desempeña cada sector público, y para cada uno de los niveles espaciales de operación. Cada una de estas actividades de dirección implica acciones de análisis (caracterización de problemas y definición de alternativas de solución), de asesoramiento (planteamiento de alternativas de decisión) y de toma de decisión, todas ellas objetivadas por la correspondiente realización de acciones específicas.

Este conjunto de acciones (análisis, asesoramiento y toma de decisión) y las correspondientes interrelaciones que se dan entre ellas y la realización de acciones específicas dentro de un contexto organizacional determinado, constituyen los mecanismos de dirección que opera el sistema de dirección para conducir el proceso de planificación-ejecución.

De esta forma, el enfoque que sustenta las actividades del Instituto en el área de la Planificación y Administración de la Política Agraria plantea el fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución en sus diferentes dimensiones espaciales, como un aspecto esencial para contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan los bienes y servicios que le son requeridos para el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Las relaciones entre el sector público y la población rural

Aunque la labor de fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el de-

sarrollo agrícola y el bienestar rural se dirige a las diferentes dimensiones espaciales en que operan las organizaciones públicas, el enfoque plantea además una estrategia que, dando énfasis al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de nivel regional o intermedio y local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes al nivel nacional. De esta forma se pretende lograr que el proceso de planificación-ejecución fluya en forma integral e integrada a través de los diferentes niveles, de tal manera que se generen mejoras apreciables en la eficiencia y eficacia de las acciones del sector público en el ámbito rural.

La estrategia esbozada anteriormente considera que es al nivel local donde se generan las demandas de la población a la cual se pretende atender a través de programas de desarrollo rural. Por lo tanto, al enfatizar las acciones de fortalecimiento a este nivel, se pretende lograr que la participación de la población en la conducción del proceso de planificación-ejecución incremente la posibilidad de obtener mejoras en la eficacia y eficiencia de las acciones del sector público.

Por ello las acciones que se desarrollen dentro de este marco, se deben orientar a fortalecer mecanismos que permitan que la interpretación de la problemática, el planteamiento de alternativas de acción, las decisiones que se deban tomar, así como su ejecución, se den a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de la población rural.

Sólo de esta forma se podrá llegar a obtener soluciones apropiadas, ya que se generarían a través de una nueva dinámica que, con base en estas interacciones, permitiría incorporar correctivos sociales a un sistema de dirección que, por ser estatal, generalmente tiende a mostrar un estilo burocrático. En este sentido, se podría lograr que tanto dirigentes de las organizaciones sociales como empleados públicos desarrollaran mecanismos que permitieran su reeducación dentro de esa nueva dinámica económico-social y política que se genere.

Finalmente es necesario destacar que para corregir las deficiencias del modelo de estructura organizacional vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo que está bastante generalizado en América Latina y el Caribe, no se está proponiendo uno que simplemente invierta la direccionalidad del flujo de las decisiones. En el enfoque que se plantea hay un reconocimiento de las diferencias básicas inherentes al papel que cumple el sistema de dirección en los diferentes niveles espaciales en los que opera. De esta forma, se considera que la estrategia de enfatizar el fortalecimiento de los mecanismos de dirección

del nivel local en la forma esbozada anteriormente generará un flujo ascendente de decisiones que requerirá ser armonizado con el flujo descendente de orientaciones provenientes del nivel nacional. Esta compatibilización de las dinámicas ascendentes y descendentes será posible si se define un nivel intermedio de operación del sistema de dirección, cuyos mecanismos pongan énfasis en la compatibilización, coordinación y consolidación de ambos flujos.

Aunque al presentar nuestro enfoque se ha venido asumiendo que la operación de los mecanismos de dirección se manifiestan en tres niveles espaciales (nacional, regional y local) ello se ha debido al interés de cubrir el mayor grado de complejidad posible, ya que se reconoce que los mecanismos de dirección del nivel intermedio no deberán necesariamente darse en divisiones organizativas de tipo regional; ello dependerá de las características de cada país.

Áreas de trabajo

Para operativizar la estrategia de fortalecimiento de los mecanismos que opera el sistema de dirección se han establecido como áreas de trabajo una serie de temas diferenciados en básicos y específicos. Estas áreas temáticas devienen del ámbito institucional correspondiente a las acciones en Planificación y Administración de la Política Agraria. Como se indicó anteriormente este ámbito comprende los sistemas de dirección de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe cuyo objetivo principal es el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.

1. Áreas temáticas básicas.

Estas áreas sirven de marco de referencia para las áreas específicas y se refieren a aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución:

- a. El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- b. Sistemas de dirección del sector público encargados de la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- c. Proceso de análisis de políticas como sustento técnico para las decisiones estratégicas y operativas en el contexto del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

- d. **Sistemas de información para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.**

2. Areas temáticas específicas.

Estas áreas se refieren a aspectos particulares de la conducción del proceso de planificación-ejecución y se especifican en términos de actividades que conlleva la operación de los mecanismos de dirección:

- a. **Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política en relación al desarrollo agrícola y bienestar rural.**
- b. **Identificación de la capacidad del sector público para la formulación y ejecución de programas orientados al desarrollo agrícola y bienestar rural.**
- c. **Definición de políticas estratégicas y operativas.**
- d. **Elaboración de planes y programas de desarrollo.**
- e. **Identificación, preparación y priorización de proyectos.**
- f. **Elaboración de planes y programas operativos.**
- g. **Manejo de programas y proyectos.**
- h. **Diseño de la organización institucional.**
- i. **Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional.**
- j. **Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.**

4.9 LOS ALIMENTOS

Los lineamientos generales del problema alimentario en el orden mundial y regional han sido considerados en el Capítulo 2. Retomaremos ahora este tema para puntualizar algunos aspectos de interés en una perspectiva de futuro.

A pesar de la situación relativamente cómoda de nuestra región en su conjunto en materia de alimentos, es preciso tener en cuenta que:

- a. El 13 0/0 de la población de América Latina y el Caribe vive en países con menos de un 30 0/0 de tierras cultivables lo que implica que no siempre el potencial se encuentra en los países que más lo requieren.
- b. En 1979, once países de la región tenían un índice per cápita de producción de alimentos inferior al de 1961/65.
- c. Es frecuente encontrar en la región países con importantes variaciones anuales en su índice de producción alimentaria.
(*)

En el grupo de los once países deficitarios se destacan por sus problemas crónicos los países del Caribe, algunos de América Central y tres de la Zona Andina: Bolivia, Ecuador y Perú. En cuanto a México, ha seguido una tendencia que requiere serios esfuerzos de su Gobierno para no incorporarse de manera permanente a la categoría deficitaria.

El problema alimentario se resume en la disponibilidad de elementos nutricionales que en un gran número de países de nuestra región se mantiene baja y sin crecimiento. El nivel de disponibilidad de calorías y proteínas es del orden del 50 0/0 del de los Estados Unidos de América.

Nuestra región, considerada en su conjunto, deberá alimentar unos diez millones de habitantes adicionales por año. A un consumo de 2400 calorías diarias, esto representa un equivalente, en granos, de 2.5 millones de toneladas más cada año. Esa producción anual adicional equivale al 3 0/0 de la producción regional actual de arroz, trigo y cereales secundarios.

(*) IICA. VIII Conferencia Interamericana de Agricultura. Santiago, Chile, abril 6-11, 1981. Síntesis de los documentos de trabajo. San José, Costa Rica. Enero 1981.

Durante la década del 80, conseguir esa meta y contribuir al mismo tiempo con excedentes a la alimentación mundial, exigirá importantes cambios de políticas e ingentes recursos.⁽¹⁵⁹⁾

Al redefinirse las políticas será necesario reconocer que los alimentos destinados a consumidores de bajos ingresos han sido objeto de un enfoque que, con el propósito de favorecer el proceso de urbanización-industrialización, mantuvo precios no remunerativos.

Los rubros alimentarios básicos, no producidos para consumidores de ingresos medios y altos —nacionales o externos— quedaron así al margen del proceso de modernización.

Es muy difícil que las unidades medianas y pequeñas de producción de alimentos —habitualmente para autoconsumo— puedan responder a la demanda alimentaria de la década. La incorporación de esas empresas con las modificaciones estructurales que las nuevas circunstancias requieran implicará, más que un desafío alimentario solamente, poner a prueba la verdadera capacidad de desarrollo integral de los países de nuestra región.^(*)

El problema de la seguridad alimentaria

En la agenda que señala los grandes campos de trabajo para esta década el tema de la seguridad alimentaria tiene vital importancia. Apunta a cubrir un riesgo específico: que en un período determinado un país no pueda mantener el consumo.^(**)

Las causas habitualmente aceptadas de esa clase de situaciones son las caídas en la producción nacional de alimentos y el aumento de precios de los alimentos de importación. Para impedir la inseguridad alimentaria, se han puesto en marcha o se han tratado de organizar diversos esquemas de seguridad a nivel mundial y regional. Al respecto, pueden mencionarse los esfuerzos de la FAO, el Consejo Mundial de Alimentación y el SELA.^(***)

Señala Cohan: "En ocasiones, la inseguridad que preocupa no es la del país en conjunto, sino la de segmentos poblacionales específi-

(*) Ibid.

(**) COHAN, Hugo H.F. Seguridad alimentaria, alimentos y cuatro fronteras para una nueva respuesta en desarrollo agrícola y rural. Documento interno. IICA. 1981.

(***) Para referencias a esas tareas y a la literatura técnica sobre inseguridad alimentaria, ver el trabajo de Hugo F. Cohan citado en la nota anterior. Dicho trabajo se utiliza en las páginas que siguen.

cos que se encuentran en un margen mínimo de consumo y, por nivel de pobreza y/o baja accesibilidad ante ayudas de emergencia, resultan particularmente vulnerables. Ya sea porque este problema excede a un enfoque básico de comercio internacional, porque hay menor información para tratarlo o porque su solución queda a cargo exclusivo de los respectivos gobiernos, este tipo de inseguridad no ha merecido atención equivalente a la definida por la eventual variación indeseable del consumo agregado de un país''.

Este tema fue presentado por el IICA a discusión en la VIII Conferencia Interamericana de Agricultura; ello motivó una Recomendación sobre el tema. (*) Con el propósito de iniciar el cumplimiento de esa Recomendación, fue elaborado un borrador preliminar entre la Secretaría de la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo y el IICA. (**)

La inseguridad alimentaria fue, asimismo el tema elegido para la Mesa Redonda de la Primera Reunión de la Junta Interamericana de Agricultura, realizada en Buenos Aires, en agosto de 1981. Si bien en esa oportunidad no surgieron recomendaciones, se produjo una discusión que permitió analizar la preocupación de los países sobre el tema.

Es indudable que aun sin tener en cuenta posibles caídas productivas por catástrofe —con baja probabilidad de ocurrencia— nuestros países están sujetos a variabilidades, tanto en su producción propia como en los precios internacionales, y ello plantea la búsqueda de acuerdos cooperativos.

Posibles soluciones para reducir la inseguridad alimentaria.

En un reciente trabajo, (***) Valdés propone algunas posibles soluciones al problema que presenta en nuestra región la inseguridad alimentaria. Cohan los reproduce sumariamente del siguiente modo:

- Apoyo al fortalecimiento del nuevo sistema compensatorio del FMI, promoviendo la cobertura de mayor número de ru-

(*) IICA. Recomendación N° 12. Acta Final. Octava Conferencia Interamericana de Agricultura. Serie de Documentos Oficiales N° 21. Abril de 1981.

(**) SECRETARIA DE LA OEA, BID, IICA. "Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe". Borrador de discusión. Washington. Julio 1981.

(***) VALDEZ, A. Perspectivas de Cooperación Internacional en Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. Presentado a la Primera Reunión Anual de la Junta Interamericana de Agricultura. Buenos Aires, agosto de 1981.

bros (hoy sólo se prevén cereales) y estudiando las implicaciones que tiene el hecho de que los países sólo puedan emplear el mecanismo hasta el límite de sus cuotas ante el Fondo.

- Apoyo político contra cualquier decisión unilateral de exportadores tendiente a proponer embargos contra un país en la región.
- Continuar la ayuda alimentaria a países vulnerables, como complemento a otras medidas.
- Liberación del comercio alimentario intrarregional y mejoramiento de la respectiva infraestructura de financiamiento y de transporte.

Explica Cohan: “Cuando se compara el problema alimentario regional —en cualquiera de sus versiones— con el potencial natural y humano disponible, surge que hay desaprovechamiento de ese potencial y que lo alimentario es síntoma de algo más complejo. La región tiene más un problema de falta de demanda interna e internacional, que uno de límite de oferta. Y esto suele agravarse por políticas internas que no han podido conciliar el objetivo de alimentos baratos y, en general, de extracción de excedentes al sector agropecuario, con el de tener una agricultura rentable y dinámica.

“La resultante más evidente de la caída tendencial es una mezcla de problemas económicos y políticos internos en áreas urbanas y una incidencia sobre el débil sector externo, a través de importaciones que —en función de la capacidad financiera del país o de la ayuda disponible— tratan de reducir efectos internos indeseables. Con datos del IFPRI, puede verse que durante la última década las importaciones totales de alimentos representaron un valor medio de entre un 8 0/0 (Brasil) y un 25 0/0 (Haití) del total de exportaciones en varios países importadores. De esta incidencia, los cereales participan entre un 30 y un 70 0/0. Las implicancias de esto para la producción y productividad sectorial futura son serias.

“Con la modesta meta de no continuar deteriorando el índice de producción de alimentos per cápita, debiera aumentarse esta producción en tasas acumulativas anuales del orden del 3 0/0 en América Central, y en varios países andinos y del Caribe, de manera continuada hasta el año 2000”.

Estrategias concretas para la década

Pasando a la propuesta de estrategias concretas, tres grandes rubros aparecen como prioritarios en base a los aspectos generales a que nos hemos referido:

- a. Acciones dirigidas al logro de una mejor organización de las actividades de producción;
- b. acciones tendientes a un mejor aprovechamiento de las producciones actualmente disponibles;
- c. acciones orientadas al desarrollo de nuevas alternativas de producción.⁽¹⁷⁶⁾

Acciones orientadas al logro de un mejor aprovechamiento de las actividades de producción

Buena parte de los problemas de nutrición se concentran como ya hemos anotado a nivel de los pobladores rurales. Esta situación no es ajena a las transformaciones que se han dado en el agro latinoamericano en su sendero de modernización. La estrategia seguida ha implicado que cada vez sea mayor el número de pobladores rurales que, al no tener un acceso directo a los recursos productivos, no participan sino como asalariados en la producción de alimentos. Esta situación plantea, particularmente frente a la crónica incapacidad de los restantes sectores de la economía de generar una adecuada demanda de trabajo, la necesidad de buscar nuevas formas de organización de la producción que permitan la incorporación de las técnicas productivas modernas sin implicancias de desempleo y migración. Dos líneas de acción aparecen como potencialmente fructíferas en este sentido:

- Investigación en nuevas formas de organización de la producción que contemplen la **participación** como principio básico y que permitan la incorporación al proceso productivo de los sectores marginales de la población rural, campesinos y trabajadores sin tierra, programas especiales de crédito para infraestructura, capacitación, comercialización, etc.
- Desarrollo de programas de apoyo a los actuales esfuerzos con respecto a empresas asociativas de producción.

Acciones tendientes a un mejor aprovechamiento de las producciones actuales disponibles

Dos aspectos inciden en la determinación del potencial alimentario real de un nivel dado de producción. El primero se refiere al conjunto de actividades que componen el proceso a través del cual los productos llegan a manos del consumidor; el segundo se vincula al uso que el consumidor hace del producto.

Los sistemas de comercialización han cobrado más y más importancia a medida que el proceso de modernización del agro y la migración urbana se han profundizado y las relaciones entre productor y consumidor se han vuelto más indirectas. Sin embargo su eficiencia es hoy reconocidamente baja, tanto en términos del porcentaje efectivo de producto que llega a las manos del productor como en términos de los costos involucrados.

Esto determina que el porcentaje de producto disponible es en efecto significativamente menor que lo que indican las estadísticas de producción. Por otra parte los mayores precios que el consumidor tiene que pagar como consecuencia del efecto combinado de mayores costos y altas pérdidas, tienden a agravar aún más los efectos sobre los sectores de menores recursos derivados de la desigual distribución del ingreso.

El segundo aspecto se refiere al uso que el consumidor hace de un determinado nivel de producto. Factores tales como el conocimiento del potencial alimentario de determinados productos o su forma de utilización y las tradiciones culturales respecto del consumo de determinados productos han constituido y aún constituyen barreras de importancia para un total aprovechamiento de los recursos alimentarios disponibles.

Algunas áreas de atención especial en este sentido son:

- Apoyo a programas, investigación, infraestructura, etc., tendientes a reducir las pérdidas postcosecha.
- Apoyo al desarrollo de sistemas de comercialización más eficientes desde el punto de vista de los costos de los servicios y que permitan una mayor participación de los productores y consumidores en el manejo de los mismos.
- Apoyo al desarrollo de programas de educación alimentaria que permitan un mejor aprovechamiento del potencial nutricional de los alimentos disponibles.

Acciones orientadas al desarrollo de nuevas alternativas de producción

El desarrollo productivo agrícola actual, se fundamenta en los cultivos de clima templado donde se concentra el grueso de los conocimientos tecnológicos a partir de los cuales se produjeron los incrementos en la producción de los países desarrollados y de la "revolución verde" durante los últimos veinte años. Estos conocimientos y estrategias, por otra parte, son intensivos en el uso de energía en la forma de fertilizantes y agroquímicos en general, además de requerir riego como prerrequisito para el aprovechamiento de todo su potencial productivo.

América Latina dispone de inmensos recursos de tierra y de recursos genéticos nativos en las zonas tropicales y subtropicales que hoy se encuentran subaprovechados y que constituyen importantes reservas, tanto a nivel regional como en términos de una contribución positiva a la oferta mundial de alimentos. Sin embargo estos recursos requieren un proceso de desarrollo dentro de un marco que contemple tanto las condiciones ecológicas de las zonas tropicales y subtropicales, cuyo manejo difiere sustancialmente del de las regiones templadas, como las restricciones que la región enfrenta como consecuencia de la actual crisis de energía.

Las áreas donde se debería concentrar prioritariamente nuestra atención incluyen:

- Apoyo a la realización de inventarios de los recursos genéticos y naturales de los trópicos.
- Apoyo a programas de domesticación de especies nativas de alto potencial nutricional.
- Apoyo a investigaciones orientadas al desarrollo de tecnologías menos intensivas en el uso de energía tradicional y que aprovechen más eficientemente las fuentes de energía renovable.
- Apoyo al desarrollo de sistemas de producción adaptados a las condiciones ecológicas y económicas de las regiones tropicales y subtropicales.

Los cultivos tropicales como base del desarrollo agrícola

Con respecto a los productos autóctonos de la región, es preciso subrayar, una vez más, que a través de ellos puede aumentarse la dis-

ponibilidad general de alimentos. El trópico es una fuente de alimentos de gran importancia; también lo son los Andes Altos a pesar de que han sido objeto de esfuerzos mucho menores en cuanto a desarrollo tecnológico e inversiones, por ser marginales para el modelo imperante que ha dado prioridad a otros rubros alimenticios.

Entre los productos nativos, pueden mencionarse la yuca, diversas variedades de Aráceas y Dioscóreas que se producen en climas calientes y húmedos; también algunas leguminosas que crecen bien en climas tropicales. En los Andes Altos, la oca, la masua, el olluco, la quinua y el tarhuí, que constituyen alimentos autóctonos de larga tradición.

Si se efectuaran esfuerzos significativos por aumentar la disponibilidad de esos productos con medidas de estímulo y apoyo tanto al proceso productivo como al de consumo, podría alcanzarse un impacto notorio en la reducción de la subnutrición y la eliminación del hambre en América Latina y el Caribe.

La producción de alimentos es función del crecimiento de cultivos (plantas) y de toda la superficie terrestre.^(*) La región donde las plantas crecen más profusamente es la situada entre los Trópicos de Cáncer y de Capricornio. Teóricamente esta región, por condiciones naturales de alta radiación solar, alta temperatura, alta precipitación y ausencia del período invernal, sería la ideal para la agricultura ya que representa la región de mayor actividad biológica; pero ello no se traduce en igual actividad económica, siendo en muchas áreas el escenario del hambre que ha azotado a generaciones en diversas épocas.

Geográficamente, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe están localizados en la faja tropical, aunque no necesariamente presenten en su integridad las características ecológicas antes indicadas, debido a la zonificación altitudinal que define diversos ambientes ecológicos con sistemas propios de agricultura.

No siendo posible discutir todos y cada uno de dichos ambientes, nos centraremos en el aspecto agrícola del trópico bajo, cuyas características generales concuerdan con los de la región de máxima producción biológica a la que se refiere normalmente la literatura sobre el trópico.

(*) El texto que sigue es reproducción de un artículo que publiqué en la revista **Desarrollo Rural en las Américas** (Vol. XI – Nº 3 – setiembre-diciembre 1979). Dicho trabajo está basado, a su vez, en una conferencia presentada en la reunión de la Caribbean Food Crops Society, Santo Domingo, República Dominicana, en agosto de 1979.

Es evidente que en esta región la agricultura ha sido considerada más como un medio tradicional de vida, antes que una empresa potencialmente lucrativa o la base para una economía moderna.

La literatura describe a esta región como caracterizada por suelos de baja fertilidad, con predominio de una agricultura tradicional y de subsistema, cuyos productos alimenticios son de bajo valor nutritivo en comparación con los de regiones templadas.

No requiere mayor discusión la necesidad de basar un programa de producción de alimentos en la calidad (valor nutricional), en vez de hacerlo solamente en la cantidad de alimentos. Desafortunadamente, las necesidades básicas de nutrición no han sido adecuadamente estudiadas en el trópico y por ello las estimaciones nutricionales que se hacen se basan en niveles de regiones templadas. De cualquier manera los requisitos diarios para una dieta adecuada de aproximadamente 2000 calorías y 60 gramos de proteína no son difíciles de cubrir en el trópico y en la mayoría de las áreas el consumo de calorías supera ampliamente el valor indicado. Respecto al suministro de proteínas en la dieta alimenticia, su déficit es general en la región tropical; las fuentes naturales de origen animal como carne, leche, huevos y pescado son igualmente escasas, de manera que la fuente proteínica prioritaria debe constituir cultivos ricos en este componente, propios de la región o susceptibles de ser introducidos de regiones análogas.

Si se hace un balance entre las condiciones favorables y desfavorables de la región tropical baja de América Latina para la producción de alimentos, se notará que ésta ofrece al hombre la posibilidad de tener una alimentación más variada y abundante, capaz de sostener poblaciones permanentes y contribuir a diversificar la alimentación en otras regiones ecológicas. Las fuentes de alimentación existen, lo que se requiere es aprender a conocerlas más, aprovecharlas y aún mejorarlas.

Productos alimenticios disponibles

Los productos alimenticios disponibles en el trópico bajo son muy variados y pueden ser agrupados en: raíces y tubérculos, leguminosas, frutas tropicales y otros productos.

1. Alimentos energéticos

La base de la alimentación en el trópico son los carbohidratos que se obtienen de raíces y tubérculos; entre ellos, tal

vez la yuca (*Manihot esculenta*) es la más conocida. La literatura sobre este cultivo es vasta. En este trabajo se hará referencia a otras raíces propias de la región, menos conocidas que la yuca, pero de un potencial en muchos casos superior, como son las Aráceas y Dioscóreas.

Entre las primeras resaltan el taro (*Colocasia esculenta*), conocida también como dasheen, malanga, tania, coco-yam y la yautía (*Xanthosoma sigittifolium*, *X. brasiliense*) también conocida como malanga, eddoe, tannia, belembe. Ambos suplen un alimento barato, agradable y nutritivo; son ricos en carbohidratos pero bajos en proteínas (2-3 %). En valor nutritivo son superiores a la papa, especialmente en su contenido de calcio, fósforo, hierro, vitamina A y ácido ascórbico. Las hojas y brotes tiernos son más ricos en proteína, grasas y minerales que las raíces, por lo que en diversas regiones se utilizan en la alimentación.

Tanto el taro como la yautía son cultivos propios de regiones bajas, calientes y húmedas; inclusive algunas variedades de taro se adaptan bien a terrenos inundados. Los rendimientos varían considerablemente (entre 3 y 30 toneladas por hectárea) dependiendo de la variedad y de las condiciones de suelo y clima.

Los ñames o yams (*Dioscorea spp.*) tienen características similares a las Aráceas. El contenido en minerales de estos cultivos es mayor que en la papa, aunque algo más bajo en vitaminas y proteína (3 por ciento en peso seco), y en este último componente el contenido iguala o supera al de la mayoría de los cereales. El ñame constituye el alimento básico para una inmensa población de los trópicos y subtrópicos, principalmente en Africa Occidental, Asia Sud Oriental, América Latina y el Caribe, adaptándose bien a climas húmedos y semihúmedos o semiáridos.

Otro alimento farináceo importante en el trópico y subtrópico es el camote (*Ipomoea batatas*) que junto con la papa y la yuca constituye la fuente más conocida de alimento energético, por lo que no requiere de mayor comentario.

2. Alimentos Proteínicos

Los alimentos proteínicos requieren de mayor estudio en los trópicos por la demanda que existe de proteína para balancear la dieta alimenticia en la región. Son pocas las especies

en uso además del frijol común (*Phaseolus vulgaris*) y por ello se requiere intensificar el cultivo de otras especies, algunas ya conocidas en nuestro medio y cuyo potencial es mayor que el del frijol común, por tratarse de especies de mejor adaptación a regiones húmedas y calientes. Por ejemplo, está el "caupi" (*Vigna spp.*), cuyo contenido proteínico es de 23-25 por ciento (en realidad muchos de los frijoles de la Cuenca Amazónica son "caupies"); luego está el gandul (*Cajanus indicus*) que crece bien bajo condiciones semi-áridas y ofrece un gran potencial por la utilización industrial del grano tierno, además de ser una planta perenne y de producción continua durante todo el año.

Otras dos especies de gran potencial son el Frijol Mungo (*Vigna radiata*) y el Frijol de Palo (*Cajanus cajan*) o "pigeon pea". El primero es uno de los más altos en contenido proteínico (24 0/0) y ambos son altos en calcio, hierro, fósforo y vitaminas; además, estas dos especies toleran condiciones de baja precipitación.

Finalmente debe mencionarse el ajonjolí o sésamo (*Sesamum indicum*), cultivo que se adapta bien tanto en regiones tropicales como subtropicales y produce un alimento alto en proteína (22 0/0) conteniendo dos aminoácidos esenciales, metionina y cistina, hecho que lo diferencia de otras leguminosas y oleaginosas. Constituye por tanto, un magnífico suplemento a las dietas basadas en carbohidratos. Es rico en minerales como calcio, hierro y fósforo y además de su uso como alimento para el hombre, es un cultivo productor de aceite para consumo humano y los residuos, después de extraído el aceite, constituyen un alimento de alto valor proteínico (43 0/0) para aves y animales.

3. Frutas tropicales

La producción de frutas tanto para el consumo local como para la exportación es uno de los pocos renglones agrícolas de gran potencial en los trópicos. La riqueza en especies frutales autóctonas es apreciable pero su consumo está restringido casi totalmente a los nativos de la región en que se producen, ya que en la mayoría de los casos son enteramente desconocidos por el hombre "civilizado"; tales especies silvestres sometidas a manejo y mejoramiento genético, tal vez podrían constituir nuevas fuentes de alimento. Dificultades en el transporte a los centros de consumo pueden ser

otra limitante para su difusión debido a que muchos de estos frutos son altamente perecederos.

Desde el punto de vista alimenticio, las frutas contribuyen en la dieta humana con elementos esenciales como el ácido ascórbico, algunas vitaminas y minerales, carbohidratos y proteínas.

Entre las especies que merecen atención se citan el pejibaye (*Guilielma gassipaes*), cuyo fruto es de alto valor nutritivo, principalmente en vitamina A. Constituye una planta de doble propósito, pues además del fruto se aprovecha el tallo para la producción de palmito. Se citan como ejemplos de la gran cantidad de especies nativas de regiones tropicales: algunas Anacardiáceas como el "caju" (marañón), (*Anacardium occidentale*) y la manga (*Mangifera indica*); una gran variedad de Anonáceas, Bombáceas como el zapote amarillo; Caricáceas como la papaya; Bomeliáceas como la piña; Cucurbitáceas como el melón y la sandía; Lauráceas como el aguacate; Lecitidáceas como la Castaña del Brasil; Cesalpiniáceas como el tamarindo; Moráceas como la fruta de pan y la yuca; Mucáceas como el banano; Passifloras como el maracuyá y muchas otras más.

4. Otros productos

Entre otros productos alimenticios merecen atención las nueces que contribuyen a la alimentación con vitaminas, minerales y aceites. La más importante es la Castaña del Brasil y las almendras de la fruta de pan. Entre las especies introducidas la de mayor potencial es la Nuez de Macadamia.

Varias especies y condimentos como ajés, pimienta negra y diversos colorantes ricos en vitamina A, ácido ascórbico y minerales también merecen atención especial.

Otro sector poco atendido es el de las hortalizas tropicales cuyo consumo mayor es en Africa y el Oriente, especialmente aquellas que se consumen por su follaje, como puntas de tallos y brotes nuevos; su importancia radica en el aporte que hacen de elementos esenciales como nitrógeno, hierro, calcio y fósforo. Inclusive se consumen las hojas tiernas del camote y de la yuca por su alto contenido en proteínas, vitaminas A y C, y tiamina.

Algunas frutas también se utilizan como verduras, como las cucurbitáceas, ricas en fósforo, hierro y ácido ascórbico;

también las vainas tiernas de leguminosas son ricas en hierro y calcio. Finalmente algunas Solanáceas como el tomate, las berenjenas y los ajés también suministran cantidades apreciables de calcio, hierro, fósforo y caroteno.

Otras hortalizas tales como las coles, las zanahorias, remolachas y rábanos que son de origen euroasiático, se adaptan bien a la región aunque su aceptación en la dieta aún deja mucho que desear.

La relación resumida que se presenta permite una clara apreciación de los productos alimenticios con que cuenta la región tropical. Individualmente es posible que no se encuentre entre ellos productos del valor nutritivo de los cereales y hortalizas de origen no tropical que son producto de mucha investigación, lo cual no ha ocurrido aún en nuestro ambiente tropical.

Existen, además, otros factores de naturaleza humana que constituyen barreras para el logro de una mejor nutrición, tales como:

- a. el desconocimiento de especies de adecuado valor nutritivo, sean nativas de la región u otras de fácil introducción a la región; y
- b. tradiciones religiosas o sociales que impiden el consumo de ciertos productos.

Romper estas barreras no es tarea fácil, puesto que son producto de un problema complejo, en el que entran en juego varios elementos de especial cuidado. Su solución no es función de capacidad técnica solamente, sino también de elementos directivos y políticos que entiendan el problema y se interesen en su solución. Los países involucrados en la región tropical deberán reforzar sus programas de investigación en cultivos alimenticios, enfocándolos hacia cultivos nuevos poco conocidos y de gran potencial, poniendo menos atención a los cultivos tradicionales, sobre los cuales existe información básica suficiente.

Es necesario dirigir la investigación hacia la solución de problemas o factores limitantes, fomentar el intercambio de germoplasma y de comunicación permanente así como el estudio del valor nutritivo de especies tropicales y finalmente, motivar al personal técnico nacional en adiestramiento en países desarrollados para que mantenga vivos los problemas propios de su región y no traten, al regresar a su país, de investigar sólo los problemas estudiados durante su período de adiestramiento.

4.10 LOS RECURSOS NATURALES

Como se ha visto en el Capítulo 2 de esta obra, nuestra región dispone de la base física —considerando en especial sus recursos naturales renovables— para autoabastecerse en materia de alimentos y para aumentar sus exportaciones de estos productos y de materia prima al resto del mundo. Así lo señalaba la **Declaración de Tegucigalpa sobre la producción, la distribución y el consumo de alimentos** (VII Conferencia Interamericana de Agricultura, Honduras, 1977) y añadía que aun tomando en cuenta el déficit crónico en la disponibilidad de ciertos rubros alimenticios y las deficiencias de la base física de algunos países, la demanda efectiva de alimentos y la situación nutricional de la región se comparan favorablemente con la situación de algunas otras regiones del mundo.

Los recursos naturales renovables disponibles —es decir, la tierra, el agua, la flora, la fauna y los elementos climáticos, como la energía solar— permiten el autoabastecimiento de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la utilización de esos recursos deja mucho que desear.

En muchas zonas el manejo de la tierra, el agua (que se analizan específicamente en una sección posterior de este mismo libro) y el bosque no contribuye al mantenimiento de su calidad y/o recuperación.*) En cuanto se refiere al agua, en especial la que sirve para el riego, existen grandes desperdicios de su volumen físico. Se ha llegado a afirmar que, de cada tres partes de agua que se entrega en la toma de servicios, sólo una es aprovechada por los cultivos.***) Ese mal uso se advierte en el caso de otros recursos de la región.

Varias son las posibles causas de esta situación.***) Van desde la existencia del minifundio, que favorece el uso inadecuado de las tierras y aguas, e inclusive una propensión a la erosión, hasta otros problemas muy diferentes.****) Entre ellos pueden citarse:

(*) IICA. Marco de referencia conceptual para el desarrollo rural. San José, Costa Rica, 1981.

(**) LUQUE, J.A. Manual técnico para la administración y manejo de distritos de riego. Buenos Aires. Editorial Hemisferio Sur. s.f. p. 9.

(***) FRANCO, A. Políticas agrícolas necesarias en la década del 80. San José, Costa Rica. IICA. 1980. p. 29.

(****) MEREJA, A. La problemática de la administración de los recursos hidráulicos en América Latina. San José, Costa Rica. IICA. 1980. s.f.

- a. Aquellos relacionados con disposiciones legales y reglamentarias vigentes pero desactualizadas;
- b. la participación muy débil, en muchos casos, de los Ministerios de Agricultura y de los usuarios organizados en los procesos de planificación, estudio, diseño, construcción, operación, conservación y desarrollo de los proyectos de riego, y
- c. una escasa o nula coordinación institucionalizada entre los diferentes organismos responsables en los países de la definición, implementación y aplicación de las políticas que, como las de investigación, extensión, crédito, comercialización y capacitación agrícola, entre otras, son indispensables para el mejor aprovechamiento conjunto de los recursos naturales disponibles.

Debe señalarse que, entre las políticas que han mostrado cierto nivel de eficacia para el uso y manejo racional de los recursos naturales, destacan las que tienden a reorganizar las unidades de producción agropecuarias —incluidas las políticas de redistribución de tierras— la administración de distritos de riego y el fomento forestal.⁽¹⁹⁴⁾

El conocimiento de los recursos naturales

Al considerar el problema que estamos tratando, la Séptima Conferencia Interamericana de Agricultura (Tegucigalpa, Honduras, 1977) recordaba en una recomendación que uno de los problemas que en los países latinoamericanos está limitando el mejor y más racional aprovechamiento de los recursos naturales involucrados en la producción agropecuaria, en especial de los alimentos, es el que se deriva del escaso conocimiento de la magnitud y características de dichos recursos, fundamentalmente en lo relacionado con tierras y aguas.

Se recordaba, asimismo, que el avance tecnológico registrado en los últimos años en lo relacionado con la utilización de satélites, laboratorios espaciales y aviones especialmente equipados, permite contar con imágenes de la superficie terrestre permanentemente actualizadas. Las imágenes mencionadas están suministrando una nueva metodología para estudiar la tierra y su ambiente, ofreciendo un panorama promisorio para superar las actuales limitaciones. Los datos derivados de los sensores remotos tienen plena aplicación para reconocer y evaluar los recursos geológicos, edafológicos, hidrológicos, geográficos, agrícolas y forestales; permiten, al mismo tiempo, esta-

blecer elementos de juicio para clasificar las tierras y planificar su uso.

La misma recomendación subrayaba que la utilización de la información que brindan las imágenes de satélites no requieren de alta tecnología o equipos muy caros. Los Institutos Geográficos de los países de la región pueden, con un poco de implementación técnica y de equipos, manejar las imágenes y la información de los satélites. En tierra, es necesario un proceso de comprobación y afinamiento en detalle de la información obtenida por los sensores.

En función de esos hechos, la VII Conferencia recomendó que el IICA promoviera la creación de un Programa Interamericano para apoyar a los países de la región en sus propósitos de aprovechar la información disponible de los sensores remotos para inventariar, analizar y evaluar los recursos naturales existentes y conseguir un mejor manejo, planificación, administración y aprovechamiento de dichos recursos.

Se puntualizaban los objetivos específicos del Programa recomendado:

- a. Inventariar los recursos naturales según la prioridad y las zonas seleccionadas por cada país;
- b. adelantar estudios regionales sobre uso de la tierra;
- c. localización y delimitación de los recursos agrícolas, forestales, edafológicos, mineros e hidrológicos existentes y zonas sujetas a inundaciones, áreas afectadas por la erosión, el exceso de pastoreo o el exceso de cultivo;
- d. caracterización del potencial agrícola, forestal, pecuario y minero.

Estudio y evaluación por medio de Sensores Remotos^(*)

En términos generales, la percepción remota se define como la adquisición de datos de la superficie terrestre por medio de instrumentos físicos a bordo de aviones, satélites u otras plataformas sin estar en contacto físico directo con éstos, con el propósito de realizar levantamientos y monitoreo.

(*) Se incorpora, para este tema, la **propuesta de programa** sobre Estudio y Evaluación de los Recursos Naturales por medio de Sensores Remotos. In Informe del estado actual de los países de América Latina y el Caribe en el uso de Sensores Remotos. IICA. Documento interno. s.f.

Desde el punto de vista operacional, los sensores remotos comprenden los métodos de obtención de datos, incluyendo todos aquellos métodos que no requieren observación interpretativa directa por el hombre. Por ejemplo, la fotografía aérea convencional y más recientemente las imágenes vía satélite. También comprende los sensores estacionarios que son muy útiles en áreas de difícil acceso.

Los productos de la percepción remota incluyen un amplio rango de fotografías e imágenes para uso interpretativo visual o digital para su análisis computarizado.

La base fundamental para el desarrollo económico de nuestros países está en sus recursos naturales. Sin embargo, el escaso conocimiento que se tiene de su naturaleza, cantidad y localización constituye el factor limitante para su mejor y más racional aprovechamiento de la producción agropecuaria y en especial de alimentos básicos y materias primas.

En la mayoría de nuestros países resta aún determinar la extensión y condición de sus tierras arables, bosques, praderas y recursos hídricos así como identificar las áreas para explotación minera.

Más importante aún: cuando la producción de alimentos y de energía es limitante a la vez que se incrementa el deterioro ambiental, se hace necesario el monitoreo de los cambios que ocurren en la cobertura terrestre, detectar la erosión y la contaminación de aguas y tierras, reconocer alteraciones en el uso de la tierra, advertir y estimar daños de desastres naturales, predecir rendimientos de cultivos, etc.

Estos y muchos otros tipos de observaciones es posible realizar con el avance tecnológico registrado en los últimos años en relación con los sensores remotos, como aviones especialmente equipados, laboratorios espaciales y satélites, que permiten obtener imágenes de la superficie terrestre en forma periódica.

Las imágenes y los datos derivados de estas técnicas, tienen amplia aplicación para reconocer y evaluar los recursos existentes, facilitar su clasificación y utilización.

En los países de América Latina y el Caribe se hace un uso variado de las técnicas de percepción remota, desde la fotografía aérea convencional hasta las imágenes satelitarias; sin embargo, es notorio y por ello necesario mejorar e incrementar la capacidad técnica especializada, la infraestructura básica y especializada además de adecuar los

mecanismos de intercambio profesional y de información especializada.

El IICA y la técnica de percepción remota

Las acciones del IICA en este campo tendrían como objetivo mejorar e incrementar la capacidad técnica y operativa de los organismos nacionales responsables por la generación y uso de la información de la percepción remota, para aprovechar en mejor forma las técnicas existentes en beneficio del desarrollo de los recursos naturales de los países, a través de las siguientes funciones, incluidas en un programa recientemente propuesto en los marcos de la Línea de Desarrollo Rural Regional:

- a. **Mejorar el conocimiento real del uso y limitaciones de la tecnología en sensores remotos.**

Para lograr el cumplimiento de a. el IICA:

1. **Promovería la capacitación formal e informal del personal nacional a nivel de toma de decisiones y técnico, bajo programas debidamente elaborados de acuerdo con las necesidades reales de los países.**
2. **Promovería el intercambio científico y profesional en la región con el propósito de aprovechar los escasos técnicos de los países e ir mejorando en ellos su capacidad técnica disponible al mismo tiempo que facilitar la difusión de conocimientos y experiencias.**
3. **Ampliaría el campo de acción del CIDIA hacia la información proporcionada por los sensores remotos y promovería la publicación de textos y documentos sobre percepción remota referentes a los países de América y el Caribe.**
4. **Promovería en los países el establecimiento de metodologías para el uso de los diferentes sensores remotos en las áreas de los recursos naturales forestales, hidrológicos, agroclimáticos, uso de la tierra, etc., haciendo énfasis en el análisis costo-beneficio.**
5. **Promovería la aplicación de las técnicas de la percepción remota en el monitoreo de aspectos agropecuarios con el propósito de identificar y estudiar los cambios que**

ocurren en el tiempo, por ejemplo deforestación, inundaciones, erosión, contaminación de aguas, etc.

6. Colaboraría con los países en la formulación e implementación de proyectos de investigación aplicada tendientes a definir el uso adecuado de las técnicas sensoriales en el desarrollo agropecuario.
 7. Promovería la investigación de la aplicación de las percepción remota en aspectos sociales y económicos del medio rural.
 8. Promovería la planificación y ejecución de estudios integrados, multidisciplinarios e interinstitucionales con el propósito de hacer una mejor y más eficiente utilización de los recursos existentes en cuanto a alcanzar las metas del desarrollo rural integral establecidos.
 9. Contribuiría en la planificación y definición de políticas nacionales para el manejo de los recursos naturales.
- b. Mejorar la infraestructura básica y especializada de los organismos nacionales que trabajan con técnicas sensoriales.

Para lograr el cumplimiento de b. el IICA:

1. Colaboraría en la organización y dotación de oficinas, laboratorios o unidades operacionales necesarias para la ejecución del trabajo previsto.
 2. Apoyaría los esfuerzos de los países en la búsqueda de fondos externos mediante la formulación de proyectos bancables.
- c. Fortalecer los sistemas de coordinación y administración de los organismos responsables por las actividades de percepción remota.

Para lograr el cumplimiento de c. el IICA:

1. Promovería el mejoramiento de las atribuciones administrativas y el mecanismo de coordinación de los organismos que producen y utilizan las técnicas de percepción remota.

2. Promovería el mejoramiento de la coordinación de agencias internacionales en los países, relacionadas con la utilización de la percepción remota.
- d. Mejorar el intercambio de información de percepción remota.

Para lograr el cumplimiento de d. el IICA:

1. Colaboraría en el fortalecimiento de un mecanismo ágil de comunicación y entrega oportuna de las técnicas y productos de la percepción remota entre los países interesados, entre las instituciones especializadas y entre los países y las instituciones que suministran y hacen uso de esta tecnología.
- e. Contribuir a la formación y mejoramiento de los recursos humanos en la percepción remota.

Para lograr el cumplimiento de e. el IICA:

1. Colaboraría en la identificación de la capacidad y el potencial técnico y de infraestructura actual en los países.
2. Promovería el esfuerzo de centros nacionales y regionales con el fin de hacer uso adecuado de sus facilidades.
3. Promovería la creación de programas nacionales y regionales de capacitación en sensores remotos en el área de los recursos naturales y con base en las necesidades de los países.
4. Promovería la obtención de fondos externos para un programa de capacitación continua en los países.

Tal es el contenido del Programa de Estudio y Evaluación de los Recursos Naturales por medio de Sensores Remotos, para su adopción definitiva por el IICA.

Estado actual de la atención a los recursos naturales renovables

La VIII Conferencia Interamericana de Agricultura (Santiago de Chile, 6-11 de abril, 1981) incitó al IICA para que colabore con los países a fin de que los planes de desarrollo, especialmente los referidos al sector agrícola y rural, se elaboren y se ejecuten tomando cui-

dadosamente en cuenta la conservación y el buen uso de los recursos naturales renovables en general y de los suelos y aguas en particular. Por otra parte, la Conferencia solicitó al Instituto que incluya en los programas regionales el apoyo a los Centros de Estudios e Investigaciones de Zonas Áridas y Semiáridas, conducentes a desarrollar y apoyar programas de investigación silvoagropecuaria aplicada, de extensión y de desarrollo rural.

La Junta Interamericana de Agricultura del IICA, en su Primera Reunión Ordinaria realizada en Buenos Aires, Argentina, del 10 al 12 de agosto de 1981, resolvió encargar al Director General la elaboración de un Programa Hemisférico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables.

Para cumplir con aquellas recomendaciones, el Instituto decidió, como primera acción, lograr la identificación del estado actual de atención a los recursos naturales renovables a nivel de país. Los límites a aquellos recursos directamente relacionados con la producción de alimentos y energía, específicamente los recursos suelo, agua y bosques. Con tal propósito, un grupo de trabajo se abocó, en la Sede Central, a la tarea de actualizar aquella identificación.

Los integrantes de un segundo grupo recorrieron la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, entrevistando personalmente a directivos y técnicos de los organismos nacionales involucrados en el uso, manejo y conservación de los recursos naturales renovables. Se preparó un **marco de acción** o guía de trabajo que permitiera al grupo responsable unificar criterios para las entrevistas y facilitara la preparación de un informe global.

Básicamente, la guía de trabajo pretendía identificar, a nivel de país y de organismo nacional, los siguientes aspectos:

- a. Organismos nacionales involucrados en aspectos relacionados con los recursos naturales renovables;
- b. recursos financieros y humanos disponibles;
- c. proyectos actuales y futuros;
- d. problemas y necesidades, y
- e. papel del IICA. (*)

(*) **INFORME FINAL.** Estado actual de la atención a los recursos naturales renovables en América Latina y el Caribe. IICA. Documento interno. s.f. En ese informe se vuelca la información recogida por los especialistas del Instituto en las entrevistas mantenidas en los países.

La segunda acción resultante de las recomendaciones aludidas fue, con base en la información obtenida a nivel de organismos nacionales, preparar el Programa Hemisférico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables que unirá e integrará los proyectos que el IICA desarrolla actualmente.

Las zonas áridas y semiáridas de la región

Cuando la Conferencia de Santiago de Chile encomendó a nuestra Institución el apoyo a los Centros de Estudios e Investigaciones de Zonas Áridas y Semiáridas, se basó en los peligros que corren esas zonas. Constituyen ecosistemas frágiles, posibles de procesos degenerativos generalizados cuando se manejan inadecuadamente.

En estos ecosistemas se concentran asentamientos humanos de extrema pobreza, que están presionándolos mediante la búsqueda del sustento diario de la energía necesaria para la vida.

La destrucción y degradación de los ecosistemas áridos y semiáridos se acelera a un ritmo alarmante en nuestra región, promoviendo en muchos casos la desertificación de los mismos. Es imperativo desarrollar una acción sostenida y firme para proteger la capacidad productiva; es necesario, asimismo, elevar dicha capacidad productiva, a fin de que se beneficien los asentamientos humanos de esas zonas. Deben lograrse niveles de utilización mucho más eficientes sin provocar desequilibrios bruscos.

Para ello, es necesario utilizar experiencias y conocimientos obtenidos en investigaciones efectuadas en varios países que están preocupados por el problema que presentan las zonas áridas y semiáridas; deben formularse métodos de manejo basados en principios ecológicos y con un enfoque ecosistemático.

Las zonas áridas y semiáridas de nuestra región se encuentran localizadas sobre todo en Argentina, Chile, Brasil, Perú, Venezuela y México. En Perú comprenden una extensa faja costera, constituyendo un ecosistema donde se concentra gran parte de la vida cultural y económica. Brasil cuenta en el nordeste con una extensa zona árida y semiárida, con irregular distribución de las precipitaciones, lo que origina sequías muy acentuadas. En Venezuela, las zonas secas comprenden la Guajira y la depresión de Maracaibo. En México se clasifican como áridas extensas zonas en las cuales hay 8 millones de habitantes.

En contraste con los subtrópicos y trópicos húmedos, en las áreas áridas y semiáridas se cuenta con muy pocas lluvias. Cuando

llueve, las precipitaciones se concentran en períodos cortos y caen duramente sobre la superficie, produciendo erosión. Si se puede promover el uso de cauces de agua que pasen cerca de estas áreas, los resultados son excelentes. El caso de Brasil, que aprovecha mediante un sistema de represas las lluvias caídas en ciertas épocas del año es el ejemplo más interesante en ese sentido en nuestra región.

Al llegarse al límite de disponibilidad de tierras útiles en América Latina y el Caribe, las poblaciones rurales avanzan hacia áreas más frágiles y menos recomendables para la agricultura. Simultáneamente, crían animales que originan una serie de problemas en esas zonas. Ello constituye un permanente desafío para los Gobiernos y para organismos de cooperación como el nuestro.

El Programa Hemisférico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables deberá atacar los principales problemas que presenta nuestra región a ese nivel, coordinando los esfuerzos que se desarrollan para darles solución.

Los subtrópicos y trópicos húmedos

La VIII Conferencia Interamericana de Agricultura (Santiago de Chile, 1981) instó al IICA a que redoblara su apoyo a los esfuerzos nacionales de desarrollo de las áreas subtropicales y tropicales húmedas, contribuyendo a captar y difundir la información disponible, así como ofrecer la capacitación y asesoramiento pertinentes.

Al mismo tiempo, la Conferencia recomendó a los países que poseen territorios con características ecológicas subtropicales y tropicales húmedas para que continúen y amplíen la coordinación de esfuerzos a través de los mecanismos ya existentes.

Al fundamentar esas recomendaciones, la Octava Conferencia señalaba que aquellas áreas constituyen una de las últimas extensiones potenciales importantes de la frontera agrícola. La colonización espontánea indiscriminada amenaza disminuir irreparablemente la capacidad de este ecosistema para sustentar la población a niveles de vida satisfactorios y compatibles con la conservación de la productividad silvoagropecuaria.

Los resultados altamente promisorios de las investigaciones hasta ahora realizadas muestran un gran potencial de producción agrícola, pecuaria y forestal que necesita ser adecuadamente dimensionado. Al mismo tiempo, es preciso disponer de más tecnología adecuada a las condiciones del trópico húmedo.

Es conveniente asimismo estimular el intercambio de experiencias de investigación y transferencia tecnológica obtenidas localmente en beneficio de los países que poseen territorio con características ecológicas de trópico húmedo.

La valiosa labor realizada por las entidades nacionales y los programas internacionales orientados hacia el desarrollo de tales áreas justifica el mayor apoyo del IICA a los Estados Miembros. Ese apoyo se puso de manifiesto en 1969, cuando fue creado el Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano (IICA-TROPICOS), con sede en Belém de Pará, Brasil. Inicialmente, ese Programa se dedicó a los trópicos húmedos y secos. Sin embargo, a partir de 1974, sus acciones se dirigieron a los trópicos húmedos, particularmente a la cuenca amazónica.

Los objetivos que rigieron sus acciones fueron:

- Crear una conciencia y una mística sobre el desarrollo del trópico.
- Estimular la investigación y la difusión de conocimientos.
- Apoyar el fortalecimiento de las instituciones nacionales dedicadas al desarrollo del trópico.
- Promover la coordinación y la integración a nivel nacional e internacional de los esfuerzos de los países en la generación, difusión y aplicación de conocimientos para el desarrollo del trópico.

Al analizar el potencial de producción de las regiones tropicales, es conveniente diferenciar entre productividad biológica y productividad económica. En términos biológicos, no hay duda de que el trópico latinoamericano se encuentra entre las áreas de mayor potencial productivo del mundo, debido a las características climáticas que favorecen la vida vegetal: la abundancia de radiación solar y la ausencia de invierno o de una estación seca prolongada producen una vegetación exuberante. Ello, a pesar de que los suelos amazónicos son, en general, de baja fertilidad.

En la zona tropical, los suelos se "lavan" fácilmente por el exceso de agua. Las lluvias torrenciales producen inundaciones, de modo tal que resulta imposible la regulación del agua. Más allá de los problemas que eso conlleva, la vegetación natural del trópico de nuestra región presenta uno de los índices más elevados de producción de biomasa.

A pesar del elevado potencial de productividad biológica de la zona tropical húmeda, su productividad agrícola o económica no ha sido aún desarrollada, y se mantiene entre las más bajas del mundo. Ello, debido a concretos factores socioeconómicos y técnico-agronómicos.

Entre las causas socioeconómicas, podemos mencionar: la baja densidad demográfica; la alta incidencia de enfermedades tropicales (como la malaria), que desestimulan la migración a la región; escasez y falta de mercado para los productos tropicales que se adaptan a la región, y dificultad de acceso a áreas apropiadas para cultivos en tierra firme.

Desde el punto de vista técnico-agronómico, la falta de conocimiento científico o de suficiente experiencia práctica en el desarrollo de nuevos sistemas de producción, constituye el principal obstáculo para la expansión de la frontera agrícola tropical.

Se ha estimado que considerando el potencial de mercado para los cultivos tropicales (hule, cacao, palma africana, café robusta y otros) tal vez se pueda cubrir un área de 2 a 3 millones de hectáreas en los próximos 20 años, o sea apenas un 0.5 % del área total de la cuenca amazónica.

Las posibilidades de exportación de los productos nativos del trópico constituyen, más allá de las limitaciones reseñadas, un elemento de importancia para nuestra región en su conjunto, como se señala en las secciones que en esta misma obra se dedican al tema de los alimentos.

Los Andes Altos

Los problemas que presenta la zona de los Andes Altos se concentran especialmente en torno a la tenencia de la tierra, pues el minifundio es allí la forma habitual de explotación y a las particulares dificultades que presenta el uso y manejo de los recursos tierra y agua por localizarse en laderas de pendientes muy acentuadas y ciclos de lluvias muy cortos. Esa zona también tiene enormes posibilidades de desarrollo de los recursos genéticos nativos, tema que se ha analizado al trazar el panorama alimenticio de América Latina y el Caribe.

La erosión ocasionada por el uso agrícola de los suelos muy inclinados es el problema más agudo de la región andina. En muchos casos, los suelos andinos son de origen volcánico reciente y por tanto

más fértiles, lo que ha permitido el mantenimiento de una agricultura de subsistencia, pese a la erosión. Se hace necesario un gran esfuerzo de conservación y manejo de las tierras de ladera y una intensa labor de reorientación en su uso, preferentemente con cubierta de árboles en las áreas muy inclinadas.

Prioridades para los próximos años

Los países tienen que hacer un gran esfuerzo, en la década del 80, para lograr inventarios de sus recursos naturales renovables. El conocimiento de nuestras disponibilidades es fundamental para planificar las acciones futuras.

Deberá, asimismo, incrementarse la investigación sobre los mejores métodos de uso y manejo de los recursos.

En cuanto a la aplicación práctica de aquellos conocimientos, es tarea de los Gobiernos desarrollar planes que conduzcan a una mejor utilización del potencial de sus países, de acuerdo con las condiciones ecológicas, infraestructurales, sociales y económicas de las poblaciones.

En esa perspectiva, el IICA, a través del Programa Hemisférico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables, deberá desempeñar un papel de coordinación y asistencia en la línea de fortalecimiento de las actividades de los Estados Miembros.

4.11 CONSERVACION Y MANEJO DE TIERRAS Y AGUAS

La América Latina y el Caribe como un todo, al igual que otras regiones del mundo en desarrollo, confrontan como uno de sus mayores problemas el de incrementar sensiblemente sus niveles actuales de producción y productividad agrícolas, en especial el de alimentos.

En los últimos años, en las reuniones que han congregado tanto a los responsables del desarrollo agrícola en nuestros países como a los directivos y especialistas de los organismos e instituciones del sistema mundial y regional que se distribuyen la responsabilidad de cooperar, técnica y financieramente, con los países en desarrollo, se ha afirmado que la solución de dicho problema radica fundamentalmente, en consonancia con otras políticas estrechamente relacionadas, en optimizar la conservación y manejo de los recursos renovables disponibles en nuestra región, en especial de sus tierras y aguas.

Entre las manifestaciones recientes en ese sentido, emitidas por los más altos directivos de los sectores agrícolas de nuestros países, pueden citarse las recomendaciones Nos. 6 y 7 de la Octava Conferencia Interamericana de Agricultura (Santiago, Chile, abril de 1981) y la recomendación Nº 16 de la Junta Interamericana de Agricultura del IICA (Buenos Aires, 13 de agosto de 1981). Dichas recomendaciones inciden respectivamente sobre la utilización racional de los recursos naturales renovables.; los Centros de Estudio e Investigación de zonas áridas y semiáridas de la Región y en un futuro inmediato el Programa Hemisférico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables del Instituto.

Cabe mencionar también, en relación con el tema que nos ocupa, manifestaciones expresas en reuniones tales como "La Conferencia Mundial de la Alimentación" (1974) y sus eventos complementarios y de la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua" (1977).

También, por su estrecha vinculación con la problemática de la producción y productividad agrícola, puede recordarse el reciente Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Mundiales de Desarrollo, cuyas actividades presidiera el ex canciller de la República Federal de Alemania, Willy Brandt. En su Capítulo V, **El Hambre y la Alimentación** —después de señalar que la inversión es mejor que la ayuda en forma de alimentos— se consigna como recomendación prioritaria que "La inversión mejor y más urgente es la dedicada a financiar programas de irrigación y de administración de aguas".

Como se ve, en estos últimos años se ha dado preferente atención a la identificación de los obstáculos que habría que remover para lograr que el manejo y conservación racional de los recursos de tierras y aguas —entre otros recursos naturales renovables— pueda cumplir a cabalidad y en el menor plazo posible con su significativa contribución al problema de incrementar la producción y productividad agrícolas. Se ha enfatizado asimismo, la necesidad de encontrar las soluciones que, adecuadas a cada uno de los países latinoamericanos y del Caribe, permitan una progresiva y creciente minimización y erradicación de dichas limitaciones.

Respecto a esto último, puede afirmarse que en general se ha avanzado mucho en la identificación de los diferentes obstáculos y limitaciones que en diferente medida conforman la problemática de la conservación y manejo de los recursos de agua y tierras de nuestros países. No obstante, dicha afirmación no puede extenderse en lo concerniente a la definición, implementación y aplicación, en la escala requerida, de las políticas, programas y acciones —locales, regionales, nacionales y multinacionales— tendientes a su más rápida y adecuada superación.

La problemática de la conservación y manejo de tierras y aguas en la Región

En primer lugar, debe recordarse la indiscutida potencialidad de la Región —siempre como un todo— en cuanto a disponibilidad de tierras y aguas para la actividad agropecuaria en general.

Con apoyo en informes nacionales recientes, diagnósticos efectuados por el IICA y estadísticas de la FAO, puede señalarse que el potencial de tierras aptas para la actividad agropecuaria supera los 700 millones de hectáreas, de las cuales sólo se cultivan en la actualidad (cultivos anuales, permanentes, praderas cultivadas y barbechos) aproximadamente 145 millones.

En lo que hace al recurso agua la América Latina y el Caribe conforman, en general, una región húmeda; numerosos estudios coinciden en considerarla como la mejor dotada del mundo en cuanto a dicho recurso vital. En efecto, su precipitación promedio anual asciende a 1500 mm, superior en un 60 % al promedio mundial y su escorrentía media anual es de 270.000 m³ por segundo, equivalente al 30 % del total mundial.

En la práctica, las significativas cifras y promedios señalados encubren diferencias muy notables entre los países de nuestra región.

No obstante, en relación con los problemas de demanda-oferta de tierras y aguas que afrontan muchos de ellos, cabe reconocer que es muy acertada la calificación que se les ha dado de problemas de “escaseces en la abundancia”.

Por el importante rol —actual y potencial— que se reconoce a la agricultura bajo riego en la solución de la problemática fundamental de incrementar la producción y productividad agrícola, debe recordarse que actualmente la región cuenta aproximadamente con 13.6 millones de hectáreas con facilidades de riego, total o suplementario. Esta superficie, que representa sólo el 9.6 % del total cultivado ya mencionado, contrasta con el potencial de tierras aptas para riego que diferentes estudios sitúan en alrededor de 180 millones, considerando zonas fuera de los trópicos húmedos.

En este punto, e incidiendo sobre el deterioro de los recursos de tierras y aguas, puede afirmarse que existe una serie de evidencias, generalizadas en diferente medida en todos los países que conforman la región, que muestran claramente la magnitud del problema.

Así, se estima que la superficie afectada por la desertificación muy elevada y elevada constituye el 9.4 % de la superficie total de América del Sur y el 6.1 % de la superficie total de la América del Norte y América Central. Además, se estima que en América Latina una proporción cercada al 80 % de la tierra cultivada está afectada, en diferentes grados, por la erosión; que el agua de los ríos exhibe un alto grado de contaminación y que, aparentemente, la tasa de deforestación es sensiblemente mayor que el ritmo al que se establecen nuevas plantaciones forestales. A este último respecto, se calcula que la tala anual de los bosques en la región es del orden de 5-10 millones de hectáreas, mientras que en algunos países la reforestación no llega al 1 % de la tala anual.

La Cuenca del Plata, un ejemplo significativo

Como un ejemplo concreto de deterioro de los recursos naturales, mencionaremos informaciones presentadas en el Seminario Internacional sobre Deterioro y Conservación de Suelos en la Cuenca del Plata, realizado por UNESCO en Buenos Aires, Argentina, en octubre de 1980.

Dentro de la Cuenca del Plata se origina la mayor y más valiosa producción agrícola de Argentina, Brasil y Uruguay. De las informaciones vertidas en el mencionado seminario, se concluye que la superficie erosionada representa el 11 %, 8 % y 35 % de las fracciones

territoriales respectivas dentro de la misma Cuenca. La agricultura de la región, de carácter migratorio, se desplaza regularmente hacia tierras nuevas, con frecuencia menos aptas para la agricultura, produciéndose de este modo una aceleración del proceso de degradación de la tierra.

Por otra parte, al dejar la erosión al descubierto horizontes menos permeables, facilita el escurrimiento superficial del agua de lluvia en desmedro de su infiltración en el terreno, alterando con ello los coeficientes de escorrentía (run-off) que han servido de base para proyectar caminos, puentes, obras hidroeléctricas y aun para localizar algunos centros poblados.

Con respecto a las obras de generación hidroeléctrica en construcción o proyectadas en la Cuenca del Plata, que totalizan cerca de 40 millones de KW de potencia instalada y que en muchos casos no cuentan con reservas de agua significativas, una alteración de los coeficientes de escorrentía puede ser de graves consecuencias, al dejar fuera de servicio parte de su potencia instalada durante algunos meses del año y sobrecargar los aliviaderos en épocas de lluvias intensas. Esta circunstancia afectaría especialmente a Uruguay y a la Argentina al limitar la producción de energía en la Represa de Salto Grande, cuya reserva de agua sólo le permite funcionar una semana a plena carga.

Finalmente, los sedimentos transportados por el agua y el arrastre de fondo de los mismos, está creando graves problemas a los puertos de Buenos Aires y Montevideo, que deben mantener permanentemente un servicio de dragado para permitir accesibilidad a barcos de alta mar. Según OEA,^(*) el Río Bermejo, afluente del Paraná y del Plata, transporta un promedio de 78 millones de toneladas de sólidos por año. Como el dragado de los puertos alcanza sólo a 20 millones de m³ por año,^(**) resulta fácil ver la amenaza que significa para los puertos mencionados la erosión que ocurre en el Alto Río Bermejo en Bolivia, responsable en gran parte de los sedimentos que transportan dichos ríos.

(*) Unidad de Recursos Naturales del Departamento de Asuntos Económicos. Cuenca del Río de la Plata. Estudio para su planificación y desarrollo. Inventario de datos hidrológicos y climatológicos. Secretaría General OEA, Washington, D.C., 1969. 272 p.

(**) SCARTASCINI, G. La erosión y la sedimentación fluvial en la Cuenca del Plata. In Simposio Internacional La Erosión del Suelo en la Cuenca del Plata. INTA. Buenos Aires, 1979. 108 p.

Sin lugar a dudas, podrían citarse otros ejemplos específicos de los problemas que, en relación con el deterioro de las tierras y aguas, afectan negativamente a nuestros países, tanto a nivel de cuencas en general como de áreas agrícolas bajo riego o de secano, en especial. No se consignan por estimarse que, en apreciable medida, se tiene plena conciencia de ellos.

Causas del deterioro de los recursos naturales

En lo que respecta a las diferentes causas de índole variada que contribuyen al grave y creciente deterioro de los recursos que nos ocupan, se consignan a continuación algunas de las conclusiones generales a que arribaron los ejecutivos nacionales y expertos internacionales que participaron en el Seminario Regional sobre Conservación y Manejo de Cuencas Hidrográficas que organizó y llevó a cabo el IICA en 1977, en Santiago de Chile, con el auspicio y apoyo del Ministerio de Agricultura de dicho país. Dichas conclusiones, que estimamos de plena vigencia, son las siguientes:

- Que en los países de la Zona Sur de América Latina, al igual que en la generalidad de los países, se reconoce que el uso, conservación y mejoramiento de los recursos naturales renovables está estrechamente relacionado con el desarrollo económico y social que persiguen.
- Que entre los recursos naturales renovables debe concederse fundamental importancia a los de tierras y aguas, en consideración a que sustentan la producción agrícola, forestal y pecuaria que contribuye en forma muy significativa a las economías nacionales pertinentes.
- Que constituye irrenunciable responsabilidad del Estado, frente a la presente y futuras generaciones, asegurar el mejor uso, conservación y desarrollo de los citados recursos, compatibilizando los superiores y permanentes intereses de la sociedad con los del sector privado, generalmente de carácter transitorio.
- Que la planificación del uso, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables resulta indispensable como instrumento para el logro de su mejor aprovechamiento, teniendo en cuenta para el efecto los objetivos del desarrollo nacional, sectorial y regional. Esto, en el entendido que no constituye una acción suficiente por sí sola, sino que es una

etapa y forma parte de la planificación general que deben efectuar todas las sociedades.

- Que la cuenca hidrográfica debe considerarse como una unidad natural, básica e indivisible, para la planificación del uso, conservación y desarrollo de los recursos naturales que en ella existen, sujetándola a los imperativos de la planificación regional. Esta conclusión se sustenta en considerar, por una parte, que la cuenca hidrográfica constituye una unidad del espacio físico-geográfico, que pudiendo o no coincidir con la región de planificación está compuesta de una zona de drenaje interrelacionada por un curso común de agua que incluye las consiguientes implicaciones derivadas de la interacción de los recursos de todo orden que ella encierra.**
- Que puede aceptarse que los objetivos de un proyecto de manejo y conservación de cuencas hidrográficas consisten en lograr el máximo de protección, desarrollo y manejo de sus recursos naturales, para optimizar y estabilizar los beneficios económicos netos, en armonía con aquellos que, como los de carácter social, son menos tangibles y consecuentemente difíciles de medir en términos económicos.**
- Que entre las acciones específicas encaminadas al logro de los objetivos de los proyectos de conservación y manejo de cuencas hidrográficas, pueden citarse las destinadas al control de la erosión, mejoramiento del suelo, riego, drenaje, prevención de inundaciones, construcción de redes para agua potable e industrial, control de la contaminación, mejoramiento del habitat de la fauna acuática y terrestre y asimismo a dar oportunidad de recreo y a elevar la calidad del medio hasta un nivel aceptable.**
- Que si bien no puede negarse que los problemas a resolver para asegurar la mejor conservación y manejo de las cuencas hidrográficas, derivados de factores físicos, sociales, económicos, institucionales y, fundamentalmente, del abuso en el uso de los recursos por parte del hombre, son, aparte de numerosos y variados, de conflictiva y difícil solución, se reconoce que, en diferente grado, las medidas adoptadas y las acciones realizadas y en proceso de ejecución hasta la fecha, pueden ser calificadas como marcadamente insuficientes para prevenir, detener y revertir el acelerado proceso de degra-**

dación y deterioro que acusan los recursos naturales renovables de los países representados.

- **Que las acciones desarrolladas hasta la fecha para la conservación y manejo de cuencas hidrográficas, se han concentrado generalmente en lo que se identifica corrientemente como zonas medias y bajas de las mismas, descuidándose la atención de la problemática propia de las zonas altas o cuencas superiores. Esto es, no se ha tenido suficientemente en cuenta que las citadas zonas están estrechamente interrelacionadas y que, en la mayoría de los casos, los problemas que se han pretendido resolver han tenido su origen o causa en las zonas altas.**

Obstáculos de tipo legal

Y se añadía en el documento citado:

- **Que entre los obstáculos que resulta imperativo remover para permitir la adopción, implementación y desarrollo de las políticas y acciones de nivel nacional que se requieren para el más adecuado manejo y conservación de las cuencas hidrográficas, se han identificado en el aspecto legal los que se derivan de:**
 - **Las omisiones en aspectos esenciales.**
 - **La débil aplicación de las disposiciones en vigencia.**
 - **La coexistencia de disposiciones que otorgan responsabilidades en su aplicación a diversos organismos del mismo o diferentes sectores, sin establecer una clara delimitación de dichas responsabilidades ni la coordinación necesaria.**
 - **La debilidad o ausencia de incentivos en las disposiciones, que dificultan su acatamiento por los usuarios de los recursos.**
 - **La muy generalizada insuficiencia de normas reglamentarias que permitan la mejor comprensión y aplicación de las leyes.**
 - **La falta de disposiciones complementarias que aseguren la oportuna y suficiente dotación de los recursos de**

todo orden que resulten indispensables para la cabal aplicación de las disposiciones de fondo.

- La insuficiencia de disposiciones que definan, normen y regulen los criterios que deben seguirse para que, cuando haya justificación para ello, se puedan recuperar, total o parcialmente y en proporción a los beneficios recibidos directa o indirectamente por el sector privado, las inversiones efectuadas con fondos públicos en pro del mejor uso, conservación, mejoramiento y desarrollo de los recursos naturales renovables.

Las limitaciones técnicas

En cuanto a los **aspectos técnicos**, decían las conclusiones del Seminario efectuado en Chile, en 1977:

- Que en relación con la magnitud, diversidad y características de los problemas a estudiar y resolver, es sensiblemente escaso el personal profesional y técnico con especialización interdisciplinaria de que se dispone. Esta conclusión puede extenderse también a la disponibilidad de equipos y demás elementos que se requieren para apoyar la labor de dicho personal.
- Que puede afirmarse que es igualmente insuficiente el ritmo actual de incorporación de profesionales y técnicos calificados en los equipos interdisciplinarios actuantes.
- Que hasta la fecha se carece, en la gama y detalle deseable, de la información básica indispensable para asegurar la más correcta adopción, implementación y ejecución de las acciones requeridas para el tratamiento de la problemática. En contraposición con lo expresado, en muchos casos se observa la subutilización de la información disponible.
- Que las normas y especificaciones técnicas que se utilizan actualmente en la clasificación o tipificación de las capacidades del uso potencial de las tierras y aguas, tropiezan con dificultades para su aplicación en áreas determinadas y específicas.
- Que en la actualidad subsisten, en diferentes grados, dificultades de diverso orden para el estudio, adopción y desarrollo de técnicas y metodologías autóctonas.

- Que en muchos casos de reforestación de cuencas hidrográficas no se tienen en cuenta las ventajas comparativas de utilizar especies y variedades autóctonas, conjugando aspectos económicos y las necesidades de conservación de suelos y aguas.
- Que es sensible anotar el muy escaso establecimiento de cuencas experimentales y representativas de cuyo estudio se deriven sistemas de manejo y normas susceptibles de ser extrapoladas a cuencas mayores de características similares.
- Que el creciente proceso de deterioro y degradación de los recursos naturales renovables de las cuencas, en especial de sus partes altas, obedece fundamentalmente a los muy escasos conocimientos técnicos y bajo nivel cultural de los usuarios de los citados recursos.
- Que puede generalizarse el hecho real de que los organismos de planificación nacionales, sectoriales y regionales no cuentan con los suficientes profesionales y técnicos para conformar los equipos interdisciplinarios que aseguren no sólo una correcta planificación sino también la supervisión y control de las actividades desarrolladas por los organismos responsables de la ejecución de las diferentes acciones programadas y su correspondiente evaluación.

Problemas de orden social y económico

Con referencia a los aspectos socioeconómicos y financieros, agregaba el documento:

- Que, en términos generales, son muy escasos los fondos públicos que actualmente se destinan al estudio y solución integral de la problemática.
- Que son escasas también las inversiones del sector privado, que se rige mayoritariamente por criterios de máxima rentabilidad en el corto plazo.
- Que las acciones de Reforma Agraria, reordenamiento rural o colonización no han contribuido a erradicar los problemas que en relación con el deterioro de los recursos naturales renovables se derivan de inadecuados regímenes de propiedad y explotación de las tierras y aguas.

- Que son escasas e insuficientes las disponibilidades de crédito destinadas específicamente a apoyar los esfuerzos de los usuarios para la implementación de nuevas tecnologías y prácticas capaces de reducir, detener y revertir el deterioro y degradación de los recursos naturales renovables.
- Que en la generalidad de los proyectos relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables no se da suficiente importancia a las interacciones socioeconómicas pertinentes.
- Que es notorio el escaso éxito obtenido hasta el momento en los esfuerzos y campañas destinadas a erradicar las prácticas tradicionales inadecuadas que se vienen empleando en la explotación y uso de los recursos naturales renovables.
- Que los criterios eminentemente económicos que siguen predominando en el diseño y construcción de obras de infraestructura generalmente no toman en cuenta los perjuicios que dichas obras pueden ocasionar al equilibrio ecológico.
- Que no se aprecia en forma significativa que los usuarios de los recursos naturales intervengan en la adopción de medidas y ejecución de proyectos tendientes al mejor uso, conservación y desarrollo de los mismos.
- Que el poco éxito obtenido en reducir, detener y revertir los procesos de deterioro y degradación de los recursos, demuestran palmariamente la insuficiencia o ineficacia de las campañas desarrolladas hasta la fecha en pro de crear una conciencia nacional generalizada sobre la vital importancia de conservar y utilizar adecuadamente dichos recursos.
- Que como una de las consecuencias derivadas de los procesos de deterioro y degradación de los recursos naturales de las cuencas, en especial de las zonas altas, siguen apreciándose migraciones desequilibradas que ocasionan problemas de orden social y económico en nuevos lugares de radicación.

Los obstáculos de tipo institucional

En cuanto se refiere a los aspectos institucionales, el documento de 1977, sobre las causas de deterioro de los recursos naturales, explicaba:

- Que se aprecia en los países de la Región, la coexistencia de numerosos organismos públicos, autárquicos, para-estatales y privados, integrantes de uno o más sectores, que comparten la responsabilidad de estudiar, adoptar, implementar y ejecutar acciones tendientes a dar solución a la problemática de las cuencas.
- Que en la generalidad de los casos no aparecen claramente definidos y delimitados los campos bajo la responsabilidad de los organismos citados en la conclusión que antecede. Consecuentemente, son de común ocurrencia, la duplicidad de funciones y el uso poco eficiente de los escasos recursos humanos y económicos disponibles.
- Que en relación con las conclusiones anteriores se aprecia la insuficiencia de una coordinación institucionalizada a los diferentes niveles pertinentes.
- Que es particularmente grave la inexistencia de programas de estudio, investigación y extensión que abarquen en forma integral la compleja y variada problemática concerniente a la conservación y manejo de cuencas hidrográficas.
- Que es notoria también en la región la insuficiencia de programas de post-gradó en el campo interdisciplinario que tiene incidencia directa en la conformación de los equipos que deben intervenir en la solución de la problemática.
- Que en los diferentes modelos de organización institucional vigentes en los países de la región, se observa que en algunos casos no se otorga al sector agricultura el papel que le corresponde para definir, orientar, coordinar y ejecutar las políticas nacionales sobre el uso, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables que tienen vital incidencia en el desarrollo agrícola, forestal y pecuario y por ende en la economía nacional.

Causas específicas

Como se ha adelantado, las conclusiones generales que anteceden tienen plena vigencia y han sido confirmadas en los diferentes diagnósticos, estudios e investigaciones y acciones concretas que el IICA ha desarrollado en estos últimos años por medio de sus programas y proyectos relacionados con la problemática de la conservación y manejo de los recursos naturales renovables, en especial los de con-

servación y manejo de tierras y aguas y de desarrollo del trópico húmedo americano.

No obstante ello, añadiremos algunas causas de carácter más específico, identificadas por el IICA, en especial en lo relacionado con las áreas bajo riego. Estas son:

- Una baja eficiencia global del uso de las aguas en las áreas bajo riego, derivadas fundamentalmente de la subsistencia de métodos de riego por gravedad escasamente evolucionados.**
- La debilidad y consecuente ineficacia de los servicios básicos de **operación y mantenimiento** que prestan muchos de los organismos públicos, mixtos o privados responsables del manejo de los proyectos o distritos de riego.**
- Inexistencia generalizada de planes nacionales de ordenamiento de los recursos hidráulicos, entendidos como instrumentos indispensables para el mejor aprovechamiento de los recursos hídricos de un país, teniendo en cuenta para el efecto los objetivos del desarrollo nacional, sectorial o regional. Esto, en el entendido de que no constituyen una acción suficiente por sí sola, sino una etapa, y forman parte de la planificación general que deben efectuar todas las sociedades.**
- Ineficiencia de investigaciones para apoyo del mejor desarrollo de la agricultura bajo riego, en especial en lo relacionado con la oportunidad y magnitud de los riegos aplicables a diferentes cultivos; métodos de aplicación del agua, requerimientos de lavado de suelos y de drenaje; relación óptima agua/rendimiento de los cultivos, control de sedimentos y malezas, entre otros.**
- Lento proceso de desarrollo de los proyectos de riego, en especial en los de mediana y gran magnitud.**
- Debilidad o inexistencia de adecuados mecanismos de coordinación entre las instituciones u organismos cuyas responsabilidades en materia de manejo de proyectos de riego, investigación y extensión, crédito, comercialización, agroindustria, sanidad vegetal y animal, reforma agraria o reordenamiento rural, entre otros, tienen especial incidencia en el mejor desarrollo agrícola.**

- **Escasa o muy débil participación organizada de los usuarios, en especial de los pequeños agricultores, en todo lo concerniente al manejo de los proyectos de riego y a la definición e implementación de las políticas concurrentes que deben apoyar el mejor desarrollo de la actividad agrícola.**
- **Insuficiente información sobre los daños económicos y sociales derivados de inundaciones, sequías, erosión, polución de las aguas y cambios en las condiciones ecológicas.**

Sin lugar a dudas, la enumeración parcial de las causas que motivan los problemas que registra la Región, en relación con el más racional manejo y conservación de sus recursos naturales renovables más vinculados a su desarrollo agrícola, confirman lo ya expresado y hasta cierto punto paradójico: que se conocen con bastante propiedad las causas, pero que es mucho lo que resta hacer en lo que toca a la urgente y sentida necesidad de definir, implementar y aplicar en el corto plazo las políticas, programas y acciones correctivas pertinentes.

El IICA y la problemática de la conservación y manejo de tierras y aguas

Las acciones del Instituto relacionadas con la problemática del tema y limitadas a la investigación y la enseñanza de posgrado en lo que hace a zonas tropicales, se remontan a los primeros años de su funcionamiento en Turrialba, Costa Rica, en el área e instalaciones que hoy sirven de sede a su Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

Entre los años 1954 y 1966, sin un programa específico para el efecto, adelantó unas primeras acciones en aspectos relacionados con el desarrollo del riego, orientadas fundamentalmente tanto al fortalecimiento de la enseñanza sobre la materia en las universidades y facultades de Agronomía, como al dictado de cursos cortos de actualización en beneficio de profesionales y técnicos al servicio de diferentes instituciones nacionales. Dichas acciones fueron impulsadas, en esa época, por la entonces denominada Dirección Regional para la Zona Andina del IICA, con sede en Lima, Perú, en la que estaban comprendidos, en adición a los cinco países bajo su directa jurisdicción, algunos países de las restantes zonas (Norte y Sur).

En 1969, a pedido de los países miembros la Junta Directiva del Instituto aprobó la creación de un Programa Cooperativo para el Desarrollo del Trópico Americano (IICA-TROPICOS), involucrando seis

países: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Con el objetivo fundamental, entre otros, de promover y coordinar la integración a nivel nacional e internacional de los esfuerzos que realizan los países para el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables de sus áreas tropicales, dicho Programa inició sus actividades formalmente en abril de 1971, con la instalación de su Secretaría Ejecutiva en la Ciudad de Belem, Brasil.

En abril de 1981 el Programa IICA/TROPICOS cumplió diez (10) años de existencia y para conmemorar este aniversario se elaboró un documento informativo, bastante detallado, sobre sus acciones en dicho lapso.

En enero de 1971, con la designación de un Coordinador —Especialista en Riego— con sede en la Oficina Nacional del IICA en la Argentina, se iniciaron formalmente las actividades del Programa de Riego de la Región Templada Suramericana el cual fue aprobado por la Junta Directiva del Instituto en su Novena Reunión Anual, realizada en Mar del Plata, Argentina, en abril de 1970. Los objetivos del mismo, enmarcados en los correspondientes a los Programas Básicos vigentes en el IICA en dicha época —Educación Agrícola, Investigación Agrícola y Desarrollo Rural y Reforma Agraria— se orientaban a apoyar técnicamente los esfuerzos de las instituciones nacionales responsables del desarrollo del riego en la Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, con un amplio espectro interdisciplinario.

Durante su vigencia, entre los años 1971 y 1975, dicho Programa desarrolló una serie de acciones tanto de nivel nacional como multinacional, las cuales, dentro de sus objetivos, fueron recomendadas y orientadas por una Comisión Asesora oficialmente integrada por ejecutivos de las instituciones nacionales mencionadas (2 por cada país). Para este último efecto, dicha Comisión Asesora se reunía periódicamente en diferentes países, normando su funcionamiento con un reglamento ad-hoc.

Se extiende el ámbito de acción

El éxito alcanzado por el Programa de Riego, reflejado en la aceptación e interés por sus actividades de colaboración técnica de parte de las instituciones de los países bajo su jurisdicción, motivó que en 1975, a propuesta del Director General, la Junta Directiva del Instituto resolviera extender su ámbito de acción a nivel de todos los países miembros, con la nueva denominación de Programa de Conservación y Manejo de Tierras y Aguas y objetivos ampliados que se re-

lacionan, en apreciable medida, con la mayor parte de los problemas generales y específicos identificados.

No corresponde en esta oportunidad brindar una relación pormenorizada de las actividades y acciones desarrolladas por dicho programa desde 1976, año en que inició formalmente sus actividades, a la fecha. La misma puede ser apreciada en diferentes documentos y publicaciones oficiales del IICA.

No obstante lo manifestado en último término, sí se debe mencionar que sus actividades, de carácter nacional, multinacional y hemisférico, sea en forma directa o de apoyo complementario a las de otros programas afines, han comprendido, en la práctica, a la generalidad de los países miembros del Instituto. En apreciable medida, se han derivado de Convenios o Acuerdos Específicos celebrados por el IICA con las instituciones nacionales con responsabilidad en la conservación y manejo de tierras y aguas —en especial del riego— involucrando, en lo que respecta a su financiación, aportes del IICA tanto de sus recursos regulares como del Fondo Simón Bolívar, recursos nacionales extra cuota y fondos provistos por el BID, AID y otras fuentes de financiamiento externo.

Como ejemplos de los acuerdos citados pueden mencionarse, entre otros, los sucritos con los Ministerios de Agricultura y del Interior del Brasil; Gobiernos Estaduales o Provinciales y Corporaciones Autárquicas de Desarrollo del Brasil y la Argentina; Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos de Bolivia; Instituto Nacional de Recursos Hídricos de República Dominicana; Ministerio de Agricultura y Ganadería y Servicio Nacional de Electricidad de Costa Rica; Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Guayas en Ecuador; Organismo de Desarrollo del Valle del Artibonito en Haití; Dirección General de Aguas del Perú; Instituto Nacional de Transformación Agraria de Guatemala; Dirección General de Recursos Hídricos de Honduras; Dirección de Suelos, Dirección de Uso y Manejo del agua, Instituto de Colonización y Ministerio de Obras Públicas del Uruguay; Comisión Nacional de Riego, Dirección de Riego y Servicio Agrícola y Ganadero de Chile; Dirección General de Recursos Naturales Renovables de Panamá y el Ministerio de Agricultura de Colombia.

El IICA ha celebrado recientemente (1981) con la Universidad del Estado de Colorado (CSU-USA) un "Convenio General de Cooperación Técnica sobre Planificación y Manejo de Recursos Hidráulicos en América Latina y el Caribe" a favor del cual se han iniciado ya

promisorias acciones conjuntas en República Dominicana, que se extenderán a otros países en breve plazo.

En un balance objetivo de la labor desarrollada por el IICA, a través fundamentalmente de los dos programas identificados, en pro de la cooperación con los esfuerzos de los países tendientes a un más racional manejo y conservación de sus recursos de tierra y agua, puede afirmarse que ha sido positiva en apreciable medida.

No obstante, en consonancia con lo ya señalado sobre la vigencia y real incremento de muchos de los problemas de diversa índole que vienen afectando a tan importantes recursos, es imperativo reconocer que el IICA, a la luz de su nueva Convención, debe multiplicar sus esfuerzos en esta recién iniciada década del 80.

Se reconoce y se han dado ya pasos firmes para el efecto, que dicha multiplicación deberá apoyarse fundamentalmente en una estrecha coordinación y suma de esfuerzos con las restantes instituciones u organismos del sistema mundial y regional que, técnica y financieramente, comparten responsabilidades con el IICA en colaborar con nuestros países en pro de la superación de la problemática a que se contrae esta Sección.

El futuro inmediato

Cabe ser optimista sobre los resultados que pueden alcanzarse en esta década del 80 y en beneficio de los países por la acción del IICA en esta materia.

Se justifica dicho optimismo en las siguientes consideraciones:

- La ya citada Resolución Nº 16 de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) del IICA referente a integrar en un solo Programa Hemisférico de Conservación y Manejo de Recursos Naturales Renovables sus actuales proyectos de Conservación y Manejo de Tierras y Aguas y de Desarrollo del Trópico Americano.**
- El creciente y genuino interés de nuestros países por incrementar sustancialmente sus esfuerzos en la superación de la problemática de sus recursos de tierras y aguas y su cada vez mayor receptividad a las acciones del Instituto en dicho campo.**

- El adecuado balance de alto nivel académico y probada experiencia en las diferentes disciplinas relacionadas con los recursos de tierras y aguas que registran los especialistas del IICA que trabajan en los dos proyectos citados y formarán el núcleo básico del nuevo Programa Hemisférico dispuesto por la JIA.
- Las ventajas de todo orden que se derivarán de la acción conjunta y coordinada de las instituciones u organismos del sistema mundial y regional a que se ha hecho referencia, a la cual el Instituto tiene la firme intención de integrarse.

No pretendo, con lo consignado en este Capítulo, haber tratado con la profundidad que merece la importante problemática que cubre. Creo sí, haber puesto en evidencia que el IICA comparte plenamente las inquietudes y legítimas aspiraciones de los responsables de los Sectores Agrícolas de sus países miembros por la mejor conservación y manejo de sus tierras y aguas y que, en consecuencia, ha brindado toda la cooperación que le han permitido los recursos técnicos y financieros de que ha dispuesto.

Por último, en lo que respecta a la década del 80, se tiene confianza también en haber dejado claro, en consonancia con los imperativos de la nueva Convención y las decisiones de la Junta Interamericana de Agricultura que enmarcan y rigen la acción del Instituto, su firme decisión de multiplicar y hacer más efectivas sus actividades relacionadas con los recursos naturales renovables.

4.12 LA SALUD ANIMAL

En su Recomendación sobre Salud Animal y Sanidad Vegetal, la VIII Conferencia Interamericana de Agricultura (Santiago de Chile, 1981) estableció que "es encomiable el progreso realizado por el IICA en el desarrollo de Programas de Salud Animal, como lo prueba, por ejemplo, el apoyo que ha obtenido en México, Canadá y los Estados Unidos para erradicar de Haití la Fiebre Porcina Africana".

Consideró la VIII Conferencia que la expansión de los viajes y del comercio internacionales ha aumentado la vulnerabilidad de los países del Hemisferio a la penetración de plagas y enfermedades que afectan a los animales y a las plantas. Enfatizó, además, que la eliminación de estas plagas y enfermedades es esencial para alcanzar una agricultura más productiva, mejorando así el bienestar económico y social de nuestras sociedades.

Ese problema puede ser enfrentado en forma efectiva por medio de la intensificación y la expansión de los actuales esfuerzos cooperativos para controlarlas y erradicarlas, y la creación de un cinturón protector que resguarde la región contra ataques ulteriores de plagas y enfermedades exóticas.

Por tales causas, la VIII Conferencia recomendó que los países establezcan programas similares al de la Fiebre Porcina Africana respecto de otros males que afectan a los animales, así como a la producción animal. Se aconsejó asimismo que el IICA, en consulta con otros organismos regionales especializados en la materia, revise los Requisitos de Importación de todos los países, a fin de determinar su capacidad para protegerlos de la introducción de plagas y enfermedades que afectan a los animales y a las plantas. De igual modo —añadía— debería trabajar conjuntamente con estos países, a fin de que sus actividades en materia de cuarentenas puedan dar por resultado un máximo de protección, con un mínimo de interrupción del comercio entre ellos.

También se recomendó en Santiago de Chile que el IICA se ponga en contacto con los Ministros de Agricultura del Hemisferio, a fin de coordinar los fondos que ellos destinan a los organismos internacionales que tienen a su cargo programas de salud animal y sanidad vegetal, para hacerlos más eficientes y evitar la duplicación de acciones.

La I Reunión de Directores de Salud Animal se celebró en la Sede Central del IICA en agosto de 1979. Allí se analizaron los linea-

mientos generales para formular el Programa de Cooperación Técnica en Salud Animal del Instituto.

Se convino en aquella oportunidad que para llevar a la práctica una verdadera política de Salud Animal en las Américas era necesario desarrollar y reforzar los servicios médicos veterinarios dedicados a la lucha contra las enfermedades. Para ello —se subrayó— es menester aplicar métodos modernos de análisis de sistemas y control de gestión; mejorar los servicios de información y documentación sobre ese tema; analizar el costo-beneficio de las inversiones en los programas sanitarios; impulsar y coordinar los institutos y laboratorios veterinarios de diagnóstico e investigación; establecer servicios de vigilancia que cuenten con los recursos y personal que les permita actuar en forma efectiva en situaciones de emergencia.⁽²¹⁰⁾

Puede afirmarse que no hay servicios viables, cualquiera sea su naturaleza, sin una infraestructura estable. Los componentes fundamentales de esta última son los recursos humanos, materiales y financieros; la programación, administración y evaluación de las acciones tomadas como un proceso y la investigación básica y operativa.

Algunas líneas de trabajo

No es por coincidencia que el Programa de Salud Animal del IICA está incorporado a su línea prioritaria de trabajo. En las palabras que pronuncié en la reunión RIMSA, celebrada en Washington en abril de 1980, dije: Desde hace largos años, el IICA ha tenido vinculación con los temas de Salud Animal por su natural incidencia en los aspectos de la producción ganadera y del desarrollo agropecuario con los que tratamos a diario.

En la II Reunión Interamericana de Directores de Salud Animal (San José, 1980), a sólo un año de establecido el Programa, se efectuó un importante panel sobre la babesiasis y la anaplasmosis del ganado. Se contó con la versada opinión de distinguidos investigadores de las Américas, que presentaron el progreso alcanzado en las actividades de control de esas enfermedades en función de parámetros epidemiológicos razonables y asequibles; se refirieron también a los avances logrados en la inmunización contra esos parásitos y las perspectivas y necesidades futuras en su investigación y control.

Con estos hemoparásitos que presentan una plasticidad tan excesiva en la naturaleza, no podemos confiarnos exclusivamente en la inoculación de un agente inmunizante, por muy probada que sea su eficacia. Tendremos que adoptar medidas de prevención conforme a

las características en que estas enfermedades se revelan en cada ambiente, especialmente en lo que se refiere al control del vector de las mismas, la garrapata.

Durante la II Reunión se conocieron los importantes progresos que habían ocurrido en el proceso de la erradicación del **Gusano Barrador** en los Estados Unidos y en México, así como la factibilidad de un ataque integral contra esa enfermedad en los países de Centroamérica y Panamá.

Pero esencialmente quisimos incluir en aquella oportunidad la presentación de un tema de gran trascendencia en el Continente: la erradicación de la **Peste Porcina Africana**, infortunadamente introducida en años recientes en algunos países del Hemisferio. Al respecto, se escuchó un informe del exitoso programa que viene desarrollando la República Dominicana. Las autoridades de Salud Animal de Chile, que en forma exitosa completaron la erradicación de la **Fiebre Aftosa** —constituyendo el primer país del área infectada del Continente en lograrlo—, presentaron en aquella oportunidad su programa de erradicación de la **Peste Porcina Clásica** (cólera porcino).

Hay coincidencia hoy de la necesidad de formar los recursos humanos de acuerdo con los rasgos culturales y estilo de vida de cada sociedad, la naturaleza de los problemas y la posibilidad de resolverlos progresivamente. Con otras palabras, el proceso de enseñanza y aprendizaje debería incluir los planes, programas y proyectos para cada disciplina en cada sector del desarrollo. Así debe ocurrir en las ciencias de la Salud Animal; de ahí la inclusión, en el temario de la II Reunión de Directores de Salud Animal, del posible desarrollo de un Programa de Capacitación en esa temática.

Igualmente, los procesos patológicos que obstaculizan el desarrollo ganadero sólo pueden estar bajo un efectivo control cuando es posible disponer de infraestructuras avanzadas, unidas a recursos altamente calificados. En ese sentido, se trabajó en la Coordinación de los Institutos y Laboratorios Veterinarios de Diagnóstico e Investigación en el Hemisferio.⁽²⁰¹⁾

Progresos en la erradicación de plagas y enfermedades

Ya en la III Reunión Interamericana de Directores de Salud Animal (Buenos Aires, 1981), se habían concretado los proyectos y programas planteados en los años anteriores. Tuve oportunidad de destacar, en esa oportunidad, la importancia de la nueva vacuna antiaftosa desarrollada por Ingeniería Genética; los progresos en la erradica-

ción de la Peste Porcina Africana; el control de la Brucelosis y los progresos logrados por las instituciones que laboran en Salud Animal y la colaboración de organismos internacionales como OPS/OMS, FAO, OIE, OIRSA, BID y BIRF.

Continuaban cumpliéndose, de ese modo, los objetivos ya previstos en los Lineamientos Generales para los Programas de Salud Animal del IICA, fijados en 1979. Como puede verse, es muy breve todavía nuestra actividad en el nuevo encauzamiento institucional; sin embargo, es mucho lo que se ha hecho, merced al empeño y a la alta capacitación de quienes trabajan en estos proyectos y programas. (226)

Al referirse a los progresos que se han registrado en el área de Salud Animal, Frank J. Mulhern, que dirige ese Programa del IICA, ha puesto especial énfasis en los siguientes: (*)

Merced al uso de la Ingeniería Genética, podrán lograrse nuevas vacunas, más seguras, que podrán reducir drásticamente la incidencia de enfermedades.

Se esperan importantes cambios en las áreas de control de garrapatas, con lo cual se mejorará todo el hato.

Los programas de salud en los servicios veterinarios han mejorado notablemente. Ya se ha mencionado que Chile ha sido el primer país de América Latina en erradicar la fiebre aftosa. Argentina está acelerando sensiblemente su programa de salud animal. Brasil también está mejorando su programa. Esos son cambios que están sucediendo en los Estados Miembros, y el Programa de Salud Animal del IICA debe ayudarlos.

Debe tenerse presente que las personas y los productos alimenticios, en especial los productos animales, están en frecuente movimiento entre los países y con mayor intensidad que antes. En la década del 80 debemos tener particular conciencia de ese fenómeno, añade Mulhern. Debemos pensar en las diferentes especies de nuestros países como un todo, y tener en cuenta que los agentes de las enfermedades están amenazando a toda la población animal mundial.

(*) MULHERN, Frank F.J. Presentación a los Directores Nacionales del Operativo de Salud Animal para el año 1981. IICA. Documento interno. San José, Costa Rica, octubre 27, 1981. Ese informe se utiliza ampliamente en las páginas que siguen.

Un ejemplo importante de la vulnerabilidad de los países con referencia a un agente viral es la Fiebre Porcina Africana. La propagación en 1978 a Malta, Italia, a Brasil, República Dominicana y Haití —todo esto en un año— constituye un ejemplo elocuente de la rapidez de propagación de los virus.

Algunos puntos de urgencia

Como se mencionó anteriormente, la erradicación en Centro América del Gusano Barrenador, es una meta que deseamos establecer lo más pronto posible. El Programa de erradicación de México y Estados Unidos establecerá una barrera en el sur de México a fines de 1983 ó 1984. Nos gustaría mover esa barrera hasta Panamá y de esta forma librar a todos los países de Centro América. Tal barrera tendrá un área más pequeña que cubrir que si se establece al sur de México. Por lo tanto, el costo de la misma en Panamá se reduciría notablemente. Para los preparativos de este programa se está recolectando información de cada país sobre la incidencia de la ecología en donde la mosca persiste. El IICA está preparado para reunir alguna información en 1982 en cada uno de los países pero también buscará fondos adicionales para realizar un estudio de factibilidad que eventualmente se empleará para asegurar los fondos del proyecto para la eliminación de la mosca en Centro América.

El control de la garrapata es muy importante para todos los países desde México hacia el sur. En 1981, los Directores de Salud Animal de Colombia, Argentina, Paraguay, Honduras y República Dominicana evalúan un programa de garrapata en México, el cual está realizando investigaciones para desarrollar nuevos métodos para el control de la misma. Los métodos convencionales para el control de la garrapata son efectivos, pero no son aceptados por los productores de ganado, ya que se necesita sumergir el ganado cada dos semanas. El programa de México está diseñado para controlar poblaciones de garrapatas y solamente requiere sumergir el ganado durante ciertos períodos del año tomando en cuenta las condiciones climatológicas. México cuenta con un centro multimillonario para control e investigación de garrapatas. Estos Directores de Salud Animal mientras observan las técnicas del programa en México, determinarán si especialistas de sus países asistirán por tres semanas para su entrenamiento en el desarrollo de técnicas y evaluar si un nuevo método de control puede tener aplicación en sus países. El Programa de Salud Animal financiará algunos de estos especialistas que asistirán a México en 1982.

En 1981 enviamos a Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua un especialista del Departamento de Agricultura de los Estados

Unidos, del Centro de Investigación Plum Island en New York, para brindar asistencia en la diferenciación del cólera porcino y la fiebre porcina africana. Estas enfermedades son similares en los síntomas que producen en los cerdos y el diagnóstico es un poco complejo. Esta enfermedad puede introducirse en un país y ser diagnosticada erróneamente como cólera porcino en lugar de fiebre porcina africana. Debido a la importancia de establecer un diagnóstico correcto, se efectuará en 1982 en esos mismos países una revisión de los laboratorios.

México ha establecido un programa de salud para animales pequeños tales como conejos, pollos, perros, pavos, etc. Veterinarios proporcionan recomendaciones para el cuidado de los mismos y brindan las vacunas necesarias. El programa en México ha sido altamente exitoso. En 1982, planeamos introducir una propuesta en Nicaragua, Honduras y Costa Rica para implementar un plan similar. Si los países están dispuestos a aceptarlo, bucaremos fondos para ayudarles a establecerlo.

En 1981 hemos acumulado alguna información sobre la incidencia de enfermedades de animales. Establecimos que la información podría colocarse en la computadora de la Sede Central. Eventualmente esperamos tener un banco de información de salud animal utilizando la computadora. En 1982 esperamos recolectar información por lo menos de un país por área para determinar la posibilidad de establecer el banco de información.

Erradicación de la Fiebre Porcina Africana

En 1981, el IICA firmó un acuerdo con Haití para erradicar la Fiebre Porcina Africana. Este es el mayor proyecto del Instituto en el Hemisferio, en nuestro Programa de Salud Animal, debido a la necesidad de prever los efectos devastadores que produce esa enfermedad cuando penetra a un país.

En 1981 se inició la fase de preparación. La eliminación de los cerdos en Haití deberá realizarse durante los primeros seis meses de 1982. Una vez logrado ese objetivo, empezará la fase 2 del proyecto, la cual consiste en el desarrollo de una industria porcina en ese Estado Miembro.

Dada la importancia del flagelo aludido, nos extenderemos en la descripción de los antecedentes del proyecto.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos declaró un estado de emergencia de Salud Animal, dada la presencia de la

Peste Porcina Africana (PPA) en Haití, enfermedad que representa una seria amenaza a la industria porcina de los Estados Unidos y como consecuencia a su economía nacional. (*)

Se tomó dicha medida con la finalidad de iniciar medidas para contrarrestar la difusión de esta enfermedad, altamente contagiosa.

La declaración especificaba que la “. . . emergencia que surge de la presencia de la Peste Porcina Africana en Haití, un país vecino. . . constituye una amenaza para la industria porcina de los Estados Unidos”.

Se considera que Puerto Rico es sumamente vulnerable a la PPA, dado que está ubicado aproximadamente 75 millas de la Isla de Hispañola, ocupada por Haití y la República Dominicana. A su vez, el turismo y el comercio entre Puerto Rico y los Estados Unidos impedirían cualquier campaña para evitar la difusión de la enfermedad. No existen ni vacunas ni remedios eficaces para la PPA.

La declaración autoriza “. . . un programa en colaboración con el Gobierno de Haití, y con otros gobiernos y organismos o asociaciones internacionales para llevar a cabo operaciones o medidas que erradiquen, supriman o controlen la Peste Porcina Africana en Haití o que eviten o retracen la introducción y la difusión de la Peste Porcina Africana o sus vectores en los Estados Unidos”.

El Gobierno haitiano ha solicitado ayuda para combatir la enfermedad y México y Canadá han manifestado su interés en colaborar con la campaña de erradicación.

La PPA invadió el Occidente por primera vez en el año 1971, cuando brotó en Cuba, donde culminó en la destrucción de medio millón de cerdos. En 1978, se confirmó la presencia de la enfermedad en la República Dominicana, Brasil y Haití. Este país quedó infestado en 1979. Cuba sufrió un segundo brote en 1980, el cual fue eliminado con rapidez.

La República Dominicana optó por sacrificar la totalidad de su población porcina, en aras de la eliminación de la PPA. Se terminó el programa de matanza merced a un préstamo suministrado por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, y a la asistencia técnica ofrecida por el Servicio de Inspección de Salud Ve-

(*) Utilizamos en el texto que sigue un informe preparado por la Oficina del IICA en Washington (22 de enero de 1981).

getal y Animal del USDA, en setiembre de 1980. Después de un período de vigilancia, ese país actualmente está en proceso de repoblación del ganado porcino.

La Peste Porcina Africana es una enfermedad viral, altamente contagiosa, que afecta únicamente al ganado porcino. En su forma aguda, presenta los siguientes síntomas: fuertes calenturas, manchas rojas en la piel, sangrías internas, desplome del animal y una tasa de mortalidad de casi el 100 por ciento del hato. La enfermedad se difunde rápidamente, de una manera parecida a las formas virulentas del cólera porcino. Algunos países han sufrido una especie más benigna de la PPA, que es crónica y provoca pérdidas menores en términos de la mortalidad.

La enfermedad se difunde mediante animales vivos que están infestados, productos porcinos, alimentos o agua contaminada, lugares, ropa o zapatos contaminados y formas inadecuadas de deshacerse de cadáveres infestados.

La erradicación de la PPA es posible únicamente mediante la cuarentena de todas las fincas cercanas a un brote, la destrucción de todo el ganado contagiado o infestado, la vigilancia de los hatos porcinos y la limpieza y desinfección de todas las fincas infestadas o expuestas a la enfermedad.

La peste que tanto mal ha causado en Haití presenta al mismo tiempo una oportunidad que ese país no puede perder. Ante todo, como se ha visto, es preciso eliminar todo el ganado porcino. Una vez que eso se haya realizado, debe reemplazarse el hato con animales libres de la enfermedad, provenientes de otros países; de ese modo, se podrá ganar con el tiempo en cantidad y calidad de ganado. Pocos países en el mundo tienen esa oportunidad de reemplazar su población porcina y comenzar nuevamente con ganado libre de enfermedades y de superior calidad.

Se calcula que alrededor de medio millón de cerdos murieron durante la epidemia. Las fuentes de alimentos que existían antes de la llegada de la peste se mantienen, de tal modo que hay comida para suplir las necesidades del nuevo hato, al menos hasta el nivel que existía antes. El programa contempla el incremento del número de veterinarios, merced al entrenamiento de nuevos profesionales y a la contratación de otros. Ese personal debe ser utilizado para brindar asesoramiento a los productores en los lugares donde se cría el ganado porcino.

Será necesario establecer un nuevo sistema de producción y mercadeo, y nuevos centros de provisión de alimentos para el ganado, al mismo tiempo que una red de pequeños mercados y mataderos.

El Programa de Salud Animal del IICA debe enfrentar este desafío, consciente de que significará un gran aliento para un país que necesita asistencia imperiosamente.

4.13 SANIDAD VEGETAL

Durante la VII Conferencia Interamericana de Agricultura, efectuada en Tegucigalpa, Honduras, en 1977, se manifestó la preocupación de los Estados Miembros por los problemas sanitarios de los cultivos y animales del Continente. Como consecuencia del planteamiento de aquellos problemas la Junta Directiva del IICA, a propuesta de la Dirección General, resolvió establecer los Programas de Sanidad Vegetal y de Salud Animal, en 1979.

A pesar de los esfuerzos de los países, de las organizaciones regionales y de agrupaciones científicas, tanto plagas como enfermedades han cruzado las fronteras, se han establecido y continúan agravando y amenazando la economía de los países, en su avance de región a región. (*)

Ante esa realidad se manifestó cada vez más la necesidad de establecer a nivel hemisférico un mecanismo de coordinación en el campo de la sanidad vegetal, por medio del cual se pudiera disponer del personal idóneo, del equipo y fondos adecuados que en determinado momento establecieran en forma inmediata y efectiva los mecanismos de prevención y control. Una organización o sistema debidamente instrumentado para esta clase de luchas podría intentar con mayores posibilidades de éxito la erradicación, o al menos la contención, de algunos de los problemas que pueden presentarse en el futuro.

Por ello justamente se decidió establecer un mecanismo de coordinación para atender los problemas fitosanitarios del hemisferio mediante acciones encaminadas a:

1. La prevención de enfermedades y plagas de importancia económica en las áreas geográficas libres de ellas.
2. El combate y erradicación de plagas y enfermedades de importancia económica en las áreas geográficas donde ya existen y que pueden ser una amenaza para otras regiones o países.
3. Procurar el uso adecuado de plaguicidas agrícolas, aminorando los riesgos del trabajador en su manipuleo, evitando residuos tóxicos en las cosechas que puedan ser nocivos al

(*) **PROGRAMA DE SANIDAD ANIMAL.** Versión revisada en la Primera Reunión de Directores de Sanidad Vegetal, celebrada en San José, Costa Rica, entre el 15 y el 18 de agosto de 1979.

hombre y a los animales domésticos y evitando los peligros para la vida silvestre y otras alteraciones del equilibrio ecológico.

4. Estimular y apoyar la investigación, la capacitación técnica, la divulgación y el mejoramiento de los instrumentos legales del campo fitosanitario.

La estrategia trazada

En el Programa de Sanidad Vegetal se estableció que el IICA tendría las responsabilidades de proveer el fortalecimiento necesario para capacitar a las instituciones de los Estados Miembros en la conducción eficiente de sus esfuerzos. Se determinó asimismo que el cumplimiento de los medios para lograr los objetivos que se fijaran estarían bajo la responsabilidad de los países.

Con estos lineamientos la acción del IICA se desarrolla a través de los siguientes instrumentos:

1. **Aspectos legales.**

Propuesta de las reformas que se consideren adecuadas para mejorar las leyes y reglamentos fitosanitarios y darles una mayor efectividad. Se prestará atención a la legislación que permita enfrentar situaciones de emergencia y a la reglamentación del uso de productos fitosanitarios.

2. **Prevención, combate y erradicación.**

- 2.1 **Cuarentena vegetal.**

Las medidas de cuarentena vegetal forman la base para la prevención de los problemas fitosanitarios. Por lo tanto, el programa fortalecerá aquellas instituciones nacionales y regionales que velan por las disposiciones cuarentenarias. Si existen países o regiones que no cuentan con organizaciones de esa naturaleza, se cooperará en la organización y en el establecimiento de dichas instituciones, incluso estaciones de cuarentena a nivel regional o nacional.

Complementariamente, el IICA puede efectuar las siguientes acciones:

- Orientar y dar asistencia para la investigación de problemas específicos de gran importancia cuarentenaria en donde existan limitaciones o impedimentos técnicos o institucionales.

- **Mantenimiento de un registro de nuevos focos o brotes y su advertencia mediante alertas a países o regiones vecinas y establecimiento de un sistema de vigilancia sobre su diseminación.**
- **Apoyar el cumplimiento de las disposiciones cuarentenarias, insistiendo en aspectos tales como la vigilancia del tránsito de vegetales y sus partes, y la destrucción efectiva de especímenes decomisados.**

2.2 Combate y erradicación.

La implementación y realización de las acciones de combate y erradicación podrían constituirse en la contribución más valiosa, que llevaría al reconocimiento unánime de los países hacia la institución que conduce el programa.

Para éstos es necesario considerar:

- **La formación de centros de diagnóstico regionales, zonificados de acuerdo a la organización actual del IICA.**
- **Reconocimientos de campo para determinar la extensión o distribución de focos que puedan ayudar en la toma de decisiones críticas.**
- **Ejecutar esfuerzos directos de combate y erradicación de plagas y enfermedades específicas, en donde se demuestre la carencia de capacidad técnica, institucional o económica para realizar la labor de emergencia.**

2.3 Divulgación.

Como complemento de las medidas de combate y erradicación es necesario incorporar un buen sistema de divulgación que contribuya a comprender mejor y a facilitar la realización de las tareas de campo más significativas, tales como:

- **Alertas a los agricultores y campañas de concientización al público en general.**
- **Difusión de las medidas de prevención y control a través de los programas de extensión agrícola, incluyendo la preparación de manuales de recomendaciones de combate contra enfermedades y plagas adoptados a la realidad regional o nacional.**

- Establecer un catálogo o archivo de información básica sobre cada enfermedad o plaga existentes en la región, con énfasis en aquéllas de importancia económica.
- Confección de guías de campo para el diagnóstico de problemas fitosanitarios.
- Intercambio de información de carácter científico, aprovechando la estructura y servicios del IICA.

3. Investigación.

El Programa propenderá a coordinar las acciones de combate y erradicación con aquellas propias de los centros nacionales o regionales de investigación o con los trabajos de las asociaciones científicas profesionales.

4. Capacitación.

Se apoyará la formación y capacitación de personal para llenar los cuadros técnicos y de apoyo en las instituciones nacionales y regionales mediante la realización de cursos cortos y seminarios de adiestramiento y canalizando becas para estudios a nivel superior o técnico. Se cooperará en la constitución de grupos de funcionarios de los diversos países para que participen en actividades de cooperación técnica recíproca que faciliten la difusión del conocimiento sobre Sanidad Vegetal.

5. Captación de recursos financieros.

Se asistirá a las instituciones nacionales o regionales en la identificación y preparación de proyectos bancables para ser presentados a los organismos de financiamiento y se gestionará para que las entidades financieras regionales establezcan líneas de créditos blandos, pre aprobados para ser usados en emergencias debidamente calificadas en uno o más países.

Se promoverá entre los países participantes la formación de un Fondo de Emergencia hemisférico o de fondos regionales, a los cuales se pueda recurrir en el caso de presentarse problemas fitosanitarios que requieran medidas urgentes de acción.

Coordinación del Programa

La coordinación del Programa de Sanidad Vegetal se realiza a través de la estructura operativa del IICA a nivel hemisférico, regio-

nal y de país, con la participación de las instituciones relacionadas con el sector, organizadas en comités específicos para la solución de problemas concretos.

En las regiones en que por diversas circunstancias no existe una organización regional fitosanitaria, el IICA puede tomar a su cargo esta coordinación.

Bajo un concepto de fortalecimiento institucional, el Programa establece que el IICA estimulará y apoyará a los países en sus esfuerzos de prevención, control y erradicación de plagas y enfermedades de los cultivos de importancia económica mediante las siguientes acciones:

- Intercambio de documentación e información.
- Coordinación de estudios específicos para el reconocimiento de plagas y enfermedades de importancia económica y determinación de las correspondientes medidas de prevención, combate y erradicación.
- Integración y fortalecimiento de proyectos específicos de investigación que respondan a necesidades perentorias.
- Promoción y apoyo de actividades de formación y adiestramiento de personal de distintos niveles.
- Estímulo al acatamiento y promulgación de reglamentos para el comercio y uso de plaguicidas.
- Promoción de campañas fitosanitarias para la prevención y erradicación de plagas y enfermedades de importancia económica para la agricultura del país y de la región.
- Creación de un boletín regional como fuente de información en Sanidad Vegetal.
- Cooperación con los países en la identificación, preparación y ejecución de proyectos bancables y planes específicos para llevar a cabo los objetivos comprendidos en el Programa.
- Establecimiento de un mecanismo para la constitución de un cuerpo de reserva integrado con personal técnico y de campo debidamente adiestrado, procedente de uno o más países, que pueda ser utilizado en situaciones de emergencia

para ayudar a los países amenazados o afectados a contrarrestar la introducción y difusión de plagas y enfermedades de importancia económica y erradicarlas.

- Establecimiento de un fondo de emergencia para financiar programas de prevención y erradicación de plagas y enfermedades que se reconozcan como grave riesgo para la economía agrícola de uno o más países de la región.
- Apoyo a las organizaciones regionales existentes y asociaciones científicas y profesionales relacionadas con el campo de la Sanidad Vegetal.

Acciones del IICA en materia de Sanidad Vegetal

De acuerdo con los lineamientos estratégicos que se acaban de reseñar el IICA puso en ejecución proyectos específicos, entre ellos uno que se ejecuta actualmente con algunos Estados Miembros para el análisis de la problemática de los pesticidas en América Latina.

Varias son las acciones de coordinación con organismos internacionales que el Instituto puso en marcha. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes:

- Con la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), se suscribió un convenio de cooperación en materia de Desarrollo Agrícola, con énfasis en asuntos relacionados con la Sanidad Agropecuaria. Se coordinó conjuntamente la realización de un Curso de Cuarentena Vegetal para el Area Andina.
- Con la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) se efectuaron contactos para establecer las bases de una acción conjunta en el Area Norte de nuestra región ante los problemas que presenta la Sigatoka Negra.
- Asistencia técnica a la Comisión Moscamed (Mosca del Mediterráneo) en Guatemala.
- Con el Centro Internacional de la Papa (CIP), en Lima, Perú, también se coordinaron acciones tendientes a establecer un diagnóstico fitosanitario y brindar apoyo técnico en labores de entrenamiento.
- Con OIRSA, ICAITI, CIAT, NAPPO, CPPC y el Gobierno de Holanda se han mantenido asimismo contactos permanentes en acciones de Sanidad Vegetal.

Además de ello, el Instituto ha prestado asesoramiento específico a los Estados Miembros. Podemos mencionar, como ejemplo, el prestado al Gobierno de Bolivia en problemas relacionados con las plagas del arroz y al Gobierno de Venezuela en la formulación de reglamentaciones sobre aspectos fitosanitarios en diferentes cultivos. Con los Gobiernos de Paraguay, Bolivia y Ecuador se establecieron acciones de cooperación técnica para la reorganización de las respectivas oficinas nacionales de Sanidad Vegetal.

También se ha trabajado en el terreno de la información y divulgación técnica y científica y en la elaboración de diagnósticos sobre la situación fitosanitaria de las cuatro áreas del IICA. Sólo como ejemplos, podemos mencionar la capacitación de técnicos sobre el problema de la Roya del Cafeto, en Perú y Ecuador, y sobre el reconocimiento y diagnóstico de la Sigatoka Negra, para técnicos colombianos. Esta clase de acciones, que sería largo enumerar detalladamente, constituyen una trama que cubre virtualmente toda la Región. (169)

Las pérdidas alimenticias y el problema fitosanitario

Los datos de que se dispone parecen indicar que si nuestra región enfrentase en forma efectiva y mancomunada las pérdidas de sus principales productos alimenticios que sufre en la actualidad, el futuro alimentario de América Latina y el Caribe podría ser mejorado en forma sustancial. (*)

Recientes estudios señalan que en 1979 las pérdidas en la producción de cereales en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, por problemas fitosanitarios, ascendió a casi 27 millones de toneladas métricas. De ellas el 39 % correspondió a plagas, el 31 % a enfermedades y el 30 % a malezas.

En cuanto a legumbres, las pérdidas por causas semejantes fueron, en 1979, de casi un millón de toneladas, mientras que el comercio neto en ese rubro fue deficitario, en 1980, en 160.000 toneladas.

De acuerdo con esas cifras, con sólo reducir las pérdidas, en el caso de los cereales en 32 % y en legumbres en un 17 %, los déficit desaparecerían por completo.

Se han tenido en cuenta, para esta apreciación, los datos de cinco países en dos rubros alimenticios. Las pérdidas en esos países as-

(*) IICA. Proyecto de mejoramiento de la Sanidad Vegetal en Centroamérica y el Caribe. Documento interno. San José, Costa Rica. Agosto 7, 1981.

cendieron a más de 10.000 millones de dólares en 1979, o sea una pérdida per cápita de 67 dólares.

Un análisis similar contribuirá a dar una visión general de la incidencia del problema fitosanitario en nuestra región. Las exportaciones latinoamericanas dependían en 1979 en un 18.4 % de las exportaciones de banano, azúcar, café y cacao. Estas representaban en total un poco más de 10.000 millones de dólares.

Durante el mismo período, el déficit comercial total del área fue de 2.199 millones de dólares.

Siempre en el año 1979, las pérdidas debidas a plagas, enfermedades y malezas fueron estimadas en 298 millones de dólares, en el caso de banano; 1 450 en azúcar; 2 240 en café y 249 en cacao; un total de 4 237 millones de dólares, o sea virtualmente el doble del déficit comercial.

En consecuencia, si se lograra evitar la pérdida de la mitad de lo que actualmente se daña se rescataría un monto global de divisas suficiente para cubrir el déficit existente en la balanza comercial de América Latina y el Caribe. Si se evitara la pérdida de más de la mitad de lo que ahora se pierde, nuestra región crearía un excedente con sólo los cuatro productos mencionados.

Beneficios económicos de la acción fitosanitaria

El razonamiento anterior, aunque parezca extremadamente simple, conduce a dos opciones reales:

1. La expansión productiva continental podría lograrse con muy poca expansión de la frontera agrícola.
2. Si se mejorara el nivel de actividades pre cosecha y post cosecha, los resultados serían altamente beneficiosos en el corto plazo.

Habitualmente se ha pensado más en el incremento productivo logrado a través de la expansión de la frontera agrícola, debido a que es una alternativa más fácil desde el punto de vista social y político.

Sin embargo los datos muestran que si se decidiese una acción mucho más concreta en el área fitosanitaria los beneficios podrían ser importantes.

Lo anterior se puede mostrar a grandes rasgos si se utiliza el siguiente razonamiento. De acuerdo con la FAO existen en el Continente un total de 114 millones de hectáreas que produjeron en 1979, 45 310 millones de dólares de valor agregado. Por otra parte, de acuerdo con estimaciones hechas en el IICA, en 1979 se perdieron aproximadamente un total de 17 399 millones de dólares como producto de la acción de plagas, enfermedades y malezas.

Lo anterior implica que en realidad el valor agregado de producción por hectárea de tierra arable estaría aumentando de 397.5 dólares por hectárea a 550.1 dólares cuando se eliminan las pérdidas.

Si tomamos como valores estos dos elementos, lo anterior querría decir que el valor agregado por hectárea se incrementaría en un 38.4 % si pudiéramos eliminar las pérdidas de origen fitosanitario.

Si bien es cierto que la cifra anterior no puede considerarse como una medida real de rentabilidad, plantea con relativa claridad los posibles beneficios a derivarse de dicho esfuerzo.

Perspectivas para los próximos años

El panorama que se abre a la protección fitosanitaria en América Latina y el Caribe en la década que acaba de iniciarse es muy vasto. Desde la perspectiva del Programa de Sanidad Vegetal del IICA, y más allá de los problemas específicos del área (recursos económicos limitados, escasez de personal técnico calificado, éxodo de personal al sector privado, legislaciones inapropiadas, etc.), es menester continuar trabajando en adiestramiento de personal especializado, en el apoyo a las instituciones nacionales en investigación, en informática, en el reconocimiento de plagas y enfermedades y en la instauración de servicios de alerta, en el servicio y transporte de germoplasma y otros aspectos como el uso adecuado de plaguicidas.

Simultáneamente es preciso intensificar los esfuerzos en materia de coordinación de trabajos e investigaciones entre países, en conexión con los organismos especializados, en el apoyo a los proyectos de financiamiento que se elaboren en diferentes niveles.

Los objetivos y la estrategia incluidos en el Programa constituyen el derrotero para los próximos años, en torno a lo que se ha dado en llamar el control integrado de plagas. Los especialistas han enfatizado el importante papel que debe desempeñar el IICA en esa tarea, a través de la implementación de programas de asistencia para capacitación de personal técnico y de asesoramiento en el estudio de metodologías para evaluación de pérdidas por plagas y enfermedades.

4.14 EL CREDITO Y EL SEGURO AGROCREDITICIO

El crédito representa uno de los componentes básicos en la dinamización del proceso productivo y es un elemento esencial para la introducción y aceptación tecnológica y, en general, para hacer posible el desarrollo rural; su papel debe orientarse, al igual que el de otros instrumentos, hacia la integración de los demás programas que propician el desarrollo humanista de la comunidad rural.

Tradicionalmente el crédito agrícola a nivel continental se ha ubicado dentro de un marco global de políticas muchas veces establecidas por las propias instituciones crediticias con una visión muy limitada de los problemas del desarrollo. La falta de un marco institucional ha producido circunstancias en donde este recurso ha sido operado y evaluado preferentemente con criterios comerciales y poco contenido desarrollista. Las políticas de crédito se han fijado básicamente en los esquemas de la banca central donde el bajo riesgo, la alta liquidez y el disponer de una cartera sana, han sido los criterios centrales para el establecimiento de la política crediticia. Pero el crédito no debe perder su contenido humanista, como factor de desarrollo, y los países deben velar para que el crédito cumpla su cometido socioeconómico estableciendo las precondiciones para que pueda cumplir sus funciones dentro del desarrollo rural.

En las actuales circunstancias por las que pasa la economía mundial, en esta década muy diferente a las dos precedentes —en las que se dispuso de recursos financieros baratos y abundantes— existe el peligro de que se olvide que en el Continente hay una gran masa campesina que percibe ingresos insuficientes y cuya marginación podría exacerbar las tensiones sociales existentes. Es apremiante pensar en la instrumentación de nuevos procedimientos y modalidades que consulten las necesidades y expectativas de la población rural. Simultáneamente es necesario lograr el ajuste institucional de los organismos de crédito, con el propósito de reducir los costos de administración del crédito rural y asegurar que éstos lleguen efectivamente a la población meta.

El crédito y la asistencia técnica

Para el IICA, el Crédito y la Asistencia Técnica deben ser manejados como un solo conjunto de acciones. El crédito es la herramienta que pone en práctica una tecnología determinada, mientras que la asistencia técnica acciona para lograr los mejores resultados del crédito concedido. (*)

(*) IICA. Programa Manejo de Proyectos. **El crédito y la asistencia técnica como mecanismo operativo del desarrollo rural.** Junio de 1978. San José, Costa Rica.

Se considera el crédito y la asistencia técnica, como parte de un paquete de servicios que se convierten en herramientas para la comunicación con los grupos campesinos. A la vez permite el acercamiento de los campesinos entre sí, logrando una acción a través del diálogo para la capacitación del campesino y aprovechando esta coyuntura para estructurar la organización campesina que abre las puertas a la participación activa.

El crédito y la asistencia técnica deben marchar juntos y ser manejados por un sólido equipo de trabajo. Para que el crédito cumpla un papel capacitador debe utilizarse a través de la asistencia técnica, buscando así la incorporación de tecnología, la demostración del uso de insumos, el beneficio de uso racional de los recursos, etc. Para esto, y para englobar a este aspecto en un paquete de servicios, deben elaborarse mecanismos y sistemas bajo patrones ágiles y sencillos que puedan ser entendidos, aprendidos y utilizados por los beneficiarios.

Para que se logren los objetivos que procura el crédito agrícola es menester que exista una correcta orientación de la clientela, en especial del pequeño productor de escasos recursos (desprovisto habitualmente de un asesoramiento continuo y eficaz). En ese sentido el Instituto procura la difusión y asesoramiento de aspectos eminentemente prácticos en el logro y tramitación del crédito; entre otros, los siguientes:

- Conocimiento de la legislación, reglamentos y normas sobre crédito agrícola del país.
- Preparación del plan de producción.
- Preparación del plan de financiamiento.
- Solicitud de crédito-consolidado (demostrando contraparte) y ampliación de acuerdo a necesidades de la organización.
- Mecanismo de recuperación (interés complementario) y relaciones con sistemas de comercialización.
- Conocimiento de los trámites requeridos.

Las posibilidades del crédito agrícola

El criterio de usar el crédito como una herramienta básica en el desarrollo rural es aceptado y generalizado. Sin embargo existen problemas en la práctica para su utilización:

1. Es verdad que en muchos casos los organismos que manejan el crédito mantienen normas rígidas sobre las condiciones para la concesión del crédito. Estas normas dificultan y casi imposibilitan que el pequeño productor llegue a ser cliente del banco.

2. Hay que comprender, además, que los criterios necesarios para lograr la incorporación del campesinado al desarrollo, si no están explicitados y promovidos a nivel del medio ambiente institucional, no tiene por qué ser conocido, y menos compartido, por funcionarios de instituciones que están acostumbrados a un sistema de trabajo y a una clientela determinada. (*)
3. Muchas veces existen regulaciones legales en los sistemas bancarios que permiten el acceso del pequeño productor, pero que por desconocimiento dentro de las instituciones se han convertido en normas sin uso. Esto se comprende fácilmente, ya que en muchos casos la banca está acostumbrada a recibir clientes que demandan su servicio y no a ofrecer el servicio a una clientela para cumplir con el objetivo de colaborar en el desarrollo del sector.
4. Es necesario aceptar que los cambios que requieren estas instituciones para atender a otra clientela, exigen efectos demostrativos que les permitan visualizar las posibilidades existentes. No se debe esperar que el cambio se dé por imposición jerárquica de arriba hacia abajo.
5. Muy poco resultado ha dado el hecho de que algunas instituciones de desarrollo manejen el crédito para sus programas, ya que la falta de especialización y el desconocimiento en el campo crediticio (así como la identificación del promotor con el agente de crédito) hacen del programa casi siempre un fracaso que a plazo más o menos corto hace que el "problema" sea dirigido al sistema bancario, causando con esto una reacción hacia la clientela que estamos mencionando. Por los aspectos antes expuestos, conviene trazar una estrategia para conseguir, primero, la utilización del crédito del sistema bancario nacional a favor del pequeño productor y luego elaborar algunos procedimientos para lograr el cambio o ajuste institucional que se requiere para legitimar los sistemas que exige la demanda del campesino. Esta estrategia

(*) La reticencia de las instituciones financieras en tramitar crédito al productor de escasos recursos tiene algunas bases. En muchos casos el costo de trámite documentario es mayor para un préstamo al pequeño productor (y el crédito autorizado es mucho menor). A veces el "costo de información" es tan elevado que es un factor significativo en la poca accesibilidad del productor al recurso de crédito. Por último, debe tenerse en cuenta que las instituciones de crédito tradicionales obedecen a una estructura de poder determinado.

implica conocer a fondo legislaciones y reglamentaciones del sistema bancario. Al comienzo, éstos deben utilizarse en el plan financiero para solicitar el crédito según las normas establecidas.

A menudo se escuchan quejas sobre el sistema bancario, pero en raras ocasiones estas quejas están respaldadas por experiencias vividas. Son contados los casos en que los agentes siquiera conocen las oficinas de los bancos. Por esto, parece importante que se dé un proceso de capacitación hacia adentro, para conocer las normas, leyes y reglamentos de los bancos, líneas de crédito, plazos, intereses, montos a conceder, etc. Este conocimiento exigirá un acercamiento a la institución crediticia para que ésta comunique al personal interesado su política y línea de acción, vinculando así los canales de comunicación que en muchos casos son los que entorpecen el buen entendimiento institucional.

El seguro agrocrediticio

La actividad agrícola está muy sujeta a riesgos. Vélez Hernández señala: (*) “aun cuando se otorgue al usuario de crédito una asistencia técnica adecuada, circunstancias ajenas a su voluntad pueden determinar pérdidas parciales o totales de los cultivos y ganados, ocasionadas por sequías o inviernos intensos, granizadas, etc. Igualmente, las pérdidas de los cultivos pueden ocasionar dificultades en la recuperación de los créditos”.

El mismo autor recuerda que en algunos países se han establecido seguros para:

- a. Indemnizar a los agricultores al menos en el valor de las inversiones realizadas con crédito y en proporción a la magnitud de las pérdidas;
- b. liberar a la familia del usuario del pago de las obligaciones a su cargo, en caso de que fallezca;
- c. proteger a las entidades de crédito en los casos en que los usuarios no atiendan oportunamente sus obligaciones por circunstancias de fuerza mayor, imprevisibles e incontrolables en el tiempo y en el espacio, e involuntarias.

El concepto de seguro agrocrediticio ha encontrado resistencia en medios agrícolas tradicionales.

(*) VELEZ HERNANDEZ, J. Crédito rural.

Para ilustrar sobre la actividad del IICA en la materia y evaluar las posibilidades del seguro en el sector agropecuario, consideramos de interés recordar una reciente experiencia: la desarrollada por la Aseguradora Boliviana Agropecuaria (ASBA), con el financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y la cooperación técnica de nuestro Instituto.

Un trabajo del IICA da cuenta de aquella experiencia: (*)

Los programas de ASBA ayudan a los pequeños agricultores a obtener préstamos para la producción, lo asisten en la utilización de nuevas tecnologías y lo aseguran contra todas las pérdidas naturales por un monto igual al préstamo concedido, más un 10 por ciento de "sobrevivencia" en casos de siniestros totales.

A pesar de la resistencia de los productores agrícolas apegados a la tradición, como es el caso de las tierras altas bolivianas, el proyecto piloto ASBA/IICA fue lo suficientemente atractivo para que el Banco Agrícola Boliviano (BAB) y un grupo de productores accedieran a participar en un experimento controlado sobre la utilidad del seguro de crédito agrícola.

Las condiciones experimentales determinaron que el BAB prestara dinero suficiente para que los agricultores asegurados cubrieran los costos de adquirir y aplicar el paquete tecnológico que el Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA) preparó para sus siembras (incluyendo semillas certificadas, fertilizantes químicos y nuevas prácticas de cultivo).

ASBA aseguró esa suma y los agricultores pagaron a la aseguradora una prima del 5 por ciento del préstamo. El BAB quedó así asegurado de poder recuperar su inversión en caso de ocurrir desastres naturales cubiertos por el seguro.

En general, los resultados del grupo experimental fueron significativamente mejores que los del grupo de control. En el primer caso se recibió un préstamo que permitió adquirir la tecnología recomendada por el IBTA y se contó con una supervisión intensiva por parte de la aseguradora.

Los ingresos brutos del promedio de los asegurados fueron tres veces mayores que los de sus compañeros. Ajustados para compensar

(*) GUDGER, W. Análisis preliminar del Primer Ciclo de Seguros en Bolivia; una nota de investigación en marcha. Setiembre, 1981.

el diferencial de tamaño del área sembrada, los ingresos promedio por hectárea de papa para el grupo experimental fueron 100 por ciento más elevados que los del grupo de control.

Como resultado de la experiencia, un incremento del 25 por ciento en la inversión promedio produjo un incremento del 50 %, aproximadamente, en el rendimiento promedio, y un incremento promedio del 100 por ciento en ingresos brutos. El excedente en efectivo del agricultor asegurado le permitió liquidar su préstamo conforme a lo pactado.

Se advierte que el experimento fue la prueba, de un año, en un solo sitio, con un cultivo específico, con una muestra de pequeño tamaño y durante un buen año agrícola. Aplicar los mismos métodos a proyectos de gran escala presentaría obvias dificultades.

Se comprobó que el proceso de adopción de la tecnología fue "suave y uniforme", a lo que contribuyó ciertamente el nivel de la asistencia técnica prestada. También fue notorio el hecho de que el BAB tuvo una recuperación del 100 por ciento entre los asegurados.

Ante la utilidad del paquete de crédito asegurado, más de 600 agricultores hicieron solicitudes para participar en el programa en octubre de 1981.

Perspectivas para esta década

En relación con la ampliación de ciertas líneas de acción en materia crediticia en los próximos años, podemos señalar las siguientes:

1. **Crédito Integral.** Los países y las entidades crediticias deben crear o fortalecer los programas de crédito para la unidad de producción, en su forma integral. Los esquemas de diversificación de que disponen las unidades productivas y la estrategia de utilización de sus recursos, principalmente de su trabajo, operan para asegurarle al productor condiciones mínimas de subsistencia a un mínimo de riesgo; es en consecuencia esencial apoyar estos esquemas productivos con un crédito integral.
2. **Estímulos a los recursos propios.** Como el crédito externo no puede financiar lo que realmente corresponde a la demanda en el Continente, deben buscarse mecanismos para canalizar recursos al sector agrícola y rural. Una forma de hacerlo es aumentando la productividad.

3. **Uso adecuado del crédito.** El realismo y la buena administración del crédito serán requisitos indispensables en la presente década, en que el dinero será más costoso y más difícil de obtener. Su uso adecuado debe articularse al proceso de desarrollo dentro de criterios que garanticen el desarrollo de actividades prioritarias en los países.
4. **Riesgo compartido.** Cuando se trata de programas de crédito integral, el Estado debe reconocer que hay una aversión normal del sistema bancario, por posibles fracasos económicos. Los productores o beneficiarios también enfrentan los consabidos riesgos por fenómenos adversos de orden natural. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de complementar las políticas crediticias con mecanismos de protección a las inversiones, tales como el programa de seguro agrocrediticio iniciado con el apoyo del Instituto hace pocos años a nivel latinoamericano, con experiencias y resultados satisfactorios, y concebido como un mecanismo complementario dentro de la perspectiva general de la proyección humanista.

El problema del pequeño campesino rural deberá ser claramente definido para que pueda ser sujeto de una acción programática. Poco se ganará si se continúa produciendo documentos sobre la marginalización, privación, alienación y en general, sobre una miseria tan absoluta que hace imposible la vida humana sin proponer, al mismo tiempo, soluciones prácticas. Se debe establecer un planteamiento claro del problema dentro del contexto del proceso de desarrollo y de determinadas prioridades distributivas para alcanzar dicho desarrollo.

Este análisis debería realizarse a dos niveles. Quienes trabajamos para mejorar la suerte de los pequeños campesinos, tendríamos que reconocer la necesidad de establecer dos tipos de soluciones interrelacionadas.

Reconozcamos, en primer lugar, que no se ha dado importancia suficiente a este problema en la distribución de recursos a nivel nacional. La mayoría de los Ministerios de Agricultura comúnmente reciben menos del 3 por ciento de los presupuestos nacionales; el crédito formal alcanza, quizás, a un campesino entre siete y el beneficiado es seguramente algún en que produce para exportar. Esta baja prioridad se ha debido al modelo distorsionado de desarrollo de la época posterior a 1950, con el cual nuestros países han impulsado el crecimiento del sector industrial financiado principalmente por el comercio de ex-

portaciones agrícolas y de transferencias de la agricultura pequeña en forma de bajos precios de los productos alimenticios destinados al sector urbano. No se debe olvidar que este proceso ha desarrollado su propia dinámica política y es apoyado por grupos y clases que tienen una demanda prioritaria sobre los presupuestos nacionales.

Sin embargo, se ha hecho cada vez más evidente que esta industrialización genera problemas de enfrentamientos tan serios que no puede producir ni crecimiento ni distribución. No puede cumplir con las necesidades básicas de mejor empleo para la mayoría de la población; no puede proporcionar una vida significativamente digna sino para quienes se ubican en grupos restringidos. La industria nunca empleará más que a una porción pequeña de la población; nuestra región no es una excepción en la experiencia occidental.

Por otra parte, el sector de agricultores pequeños ofrece vastas posibilidades si recibe la prioridad que merece. Sin embargo, debemos reconocer que los campesinos pequeños están económicamente marginados precisamente por estar marginados políticamente. Son otros los grupos y sectores que tienen acceso preferencial a los recursos nacionales. Una de las primeras tareas que debemos llevar a cabo es el desarrollo de programas sólidos que indiquen claramente las ventajas de la inversión nacional en la agricultura. Al mismo tiempo se debe fortalecer una base organizacional en las áreas rurales para reforzar estos programas. Poco se logrará hasta que no se verifique un reconocimiento más amplio de las posibilidades de la agricultura en pequeña escala; hasta que no se la reconozca como una base de políticas sociales y económicas firmes que pueden favorecer tanto el crecimiento como la distribución. Poco puede esperarse hasta que se cambien las prioridades nacionales y se proporcione a este tipo de explotación agrícola recursos proporcionales a su contribución al Producto Nacional Bruto y al porcentaje de la población que involucra.

Al mismo tiempo que llevamos a cabo esta primera tarea de informar a los que toman decisiones y se organiza a los pequeños productores para participar y sostener una vía de modernización, no debemos olvidar el nivel técnico, administrativo y operacional. Se necesita financiamiento adicional para reestructurar nuestra pequeña agricultura; es primordial contar con experiencia técnica y sistemas administrativos que en forma innovadora garanticen que esta oportunidad no será desperdiciada. Entre las más prometedoras áreas para esto se encuentran las que el IICA ha tomado como prioridades: crédito integral, organización campesina, productividad, seguro agrocrédito, etc.

4.15 AGROENERGIA

En la década de los 80, la humanidad está sufriendo lo que se puede denominar el trauma del futuro: el fin, muy cercano, de la energía fluida barata basada en el petróleo.

En nuestro Continente la crisis energética se suma a otros problemas estructurales que se han analizado a lo largo de esta obra.

El modelo energético del momento nos ha llevado a la dependencia casi total de una única fuente. Por otro lado, si hacemos un análisis retrospectivo del desarrollo de la humanidad, veremos que ésta ha pasado por cuatro etapas, con respecto a la energía:⁽²¹⁴⁾

- la etapa agraria, dependiente de la energía humana, térmica (leña) y eólica (molinos, barcos a vela). En esa etapa las fuentes son hasta cierto punto tecnológicamente ineficientes, aunque diversificadas;
- la etapa industrial, en la cual el proceso industrial comienza a salir del contexto primitivo, descubriendo el carbón y la máquina a vapor;
- la etapa prepetrolera, en la cual se empieza a conocer los usos comerciales y parcialmente energéticos del petróleo;
- la etapa petrolera, en la cual dependemos del petróleo como base esencial del sistema energético.

A nivel de países y/o región, la América Latina pasa en este momento, simultáneamente, por algunas de esas etapas. Presenta especial interés sin embargo, el hecho de que el modelo latinoamericano evoluciona casi directamente de la etapa agraria o tradicional a la petrolera, con el consecuente desajuste técnico y socioeconómico.

En este momento, el Continente realmente alcanza niveles de escasez y de inseguridad de abastecimiento de hidrocarburos, lo que significará un obstáculo a su desarrollo futuro.

La meta de los próximos años deberá ser la garantía de un abastecimiento estable, quedando la obtención de fuentes alternativas como la opción del mundo en desarrollo. La justificación de esta búsqueda está en el hecho de que, aunque los países en desarrollo adapten e implementen de manera eficiente sus modelos económicos con base en el petróleo, podrían verse frente al resultado de que cuando

consigan alcanzar los patrones del mundo muy desarrollado, el petróleo sencillamente estaría agotándose en plazos relativamente próximos.

Frente a esa realidad, es urgente que la perplejidad sea sustituida por la creatividad a partir de esa visión crítica del modelo socioeconómico a que se han sometido los países industriales por el hecho de haber copiado el modelo de desarrollo occidental basado en hidrocarburos baratos. Sin lugar a dudas este modelo ha ejercido, a mediano plazo, más influencia en el Continente que cualquier otro esquema de desarrollo.

El producto final de este esfuerzo creativo será la utilización de un manantial tecnológico menos dependiente y propulsor de soluciones adecuadas a nuestra constelación de recursos energéticos renovables.

Dentro de este contexto, la opción agroenergética emerge dotada de importantes componentes para contribuir a la solución del Problema Energético. Esa opción presenta las características que se pasa a analizar:

1. Disponibilidad inmediata

La tecnología agroenergética está disponible, no exigiendo investigación masiva o altamente sofisticada.

La sustitución de combustibles derivados del petróleo podrá recibir importante contribución, a corto y mediano plazos, a través de las siguientes opciones complementarias:

- a. Reemplazo de gasolina por alcohol.
- b. Reemplazo del diesel por aceite vegetal.
- c. Reemplazo de los derivados combustibles del petróleo de uso industrial, principalmente por leña y carbón vegetal y residuos vegetales.

La autosuficiencia energética en el sector rural podrá ser alcanzada a través de biodigestores, microdestilerías y utilización de pequeñas caídas de agua.

Los residuos vegetales y animales también pueden servir como fuente de biogás para uso doméstico e industrial y además como fuente de biofertilizantes.

Desde el punto de vista tecnológico, el problema está en el mejoramiento y aumento de la eficiencia de lo que existe, por lo menos a mediano plazo, orientándose los nuevos esfuerzos para perfeccionar más los aspectos agronómicos que los tecnológicos.

2. Posibilidades de renovación

Una limitación evidente que presentan algunas de las fuentes básicas basadas en minerales, es su potencial agotamiento en fecha próxima o remota.

Los minerales energéticos, igual que el petróleo, están distribuidos sobre la faz de la tierra de manera no necesariamente uniforme. Tal situación, que la OPEP ha convertido en poderoso desafío económico, puede repetirse con cualquiera de los minerales energéticos.

Las fuentes agroenergéticas no sufren ninguna de las limitaciones aquí señaladas.

3. Apoyo en tecnologías universales

Potencialmente es viable el caso de que mediante la investigación tecnológica alguien descubra un proceso de transformación de determinado tipo de materia prima en fuente energética. Dicha posibilidad solucionaría parcialmente el problema energético, aunque mantenga la dependencia tecnológica que, en las actuales condiciones, crea situaciones inconvenientes para algunos países cuando, por razones políticas o de seguridad, se restringen determinados elementos tecnológicos.

4. Tecnología económicamente accesible a los grandes y pequeños países

Uno de los principales problemas presentados por algunas de las alternativas energéticas conocidas es su inaccesibilidad económica a los pequeños países. Aun cuando la tecnología existe y hay disponibilidad de materia prima mineral, el proceso de transformación resulta tan costoso desde el punto de vista económico que el peso financiero creado para el país la hace de casi imposible absorción y económicamente inaccesible.

La accesibilidad en términos económicos constituye, en base a lo que está ocurriendo actualmente, la principal ventaja de las tecnologías agroenergéticas.

Aspectos energéticos de los productos tropicales(*)

En las condiciones actuales es realmente alarmante ver la dependencia de los países desarrollados y altamente industrializados de fuentes no renovables de energía, especialmente petróleo y sus derivados y gas natural, para mantener su producción agrícola. No es discutible ni se desconoce el papel que la industria moderna juega con la producción y productividad agrícola, a través de la producción de fertilizantes y otros agroquímicos, maquinaria e implementos agrícolas en general.

Los países en desarrollo han sido menos afectados, especialmente a nivel del pequeño y mediano productor, cuyos sistemas de producción incluyen componentes de baja tecnología. Aun así, se observa en nuestros países el impacto del continuo incremento de los costos del petróleo y derivados y su efecto en la economía general de los países.

Por consiguiente, la agricultura está en competencia con otros sectores de la sociedad para la utilización de energía. En los países avanzados se considera la fuerza atómica como posible fuente energética del futuro, aunque también se investigan otras alternativas denominadas de "transición" y que son fuentes de naturaleza orgánica, como desechos de establo y cultivos eficientes en la formación de materia orgánica no utilizable por el hombre, como el maíz, por ejemplo, y la posterior transformación de esa materia orgánica en energía.

Es indudable que nuestros países tendrán que dirigir sus miradas y esfuerzos de investigación a las fuentes de energía directamente relacionadas con la agricultura, antes que pensar en otras alternativas que requieran un adelanto tecnológico y capacidad económica que no poseemos. Examinemos algunas de nuestras posibilidades.

Productos vegetales como fuente renovable de energía

Los productos energéticos o ricos en carbohidratos constituyen la base de la alimentación en los trópicos; tales productos como yu-

(*) El texto que sigue es reproducción de un artículo que publiqué en la revista **Desarrollo Rural en las Américas**. (Vol. XI N° 3 setiembre-diciembre 1978).

ca, fruta de pan, camote, ñames, taro y yautías, contribuyen para llenar los requisitos de calorías que requiere la dieta alimenticia del habitante de los trópicos. A su vez, estos productos pueden ser considerados como fuente renovable de combustible (energía) a través de la conversión del almidón en alcohol etílico (etanol).

Analicemos el caso de la yuca: constituye el alimento básico para más de 200 millones de habitantes en los trópicos y grandes cantidades se exportan a países templados, principalmente Estados Unidos y los países de la Comunidad Europea.

Es una de las plantas de mayor eficiencia fotosintética, resistente a plagas y enfermedades; además se adapta fácilmente a suelos de baja fertilidad y condiciones adversas de clima. De alto contenido en carbohidratos, el rendimiento de yuca en calorías es muy superior por área y por unidad de precio al de cualquier otro tubérculo, raíz o cereal, aunque por otro lado, su contenido en proteínas, vitaminas y minerales es bastante bajo.

La producción de alcohol etílico a partir de la yuca no es nada nuevo. En efecto, en el Brasil ya fue producido en forma intensiva entre los años 1932 y 1945 para ser mezclado con gasolina, justamente a raíz de las crisis energéticas causadas por los conflictos mundiales. Las investigaciones llevadas a cabo en Brasil, que hoy se continúan, están dirigidas a la búsqueda de fuentes renovables de combustible como sustitutos de aquellas fuentes no renovables. Para tal efecto el Gobierno de Brasil creó el Plan de Producción de Alcohol que propone la mezcla de alcohol etílico con gasolina en la proporción de 1:4 para el año 1980 y en la proporción de 4:1 para el año 1990. La caña de azúcar y la yuca se consideran como los cultivos base para tal Plan.

Aún falta mucho por investigar, especialmente en lo que se refiere a la eficiencia de producción de alcohol, principalmente en el caso de la yuca, pero los resultados hasta ahora obtenidos son alentadores.

El aporte forestal

El campo forestal aparece como otra fuente renovable potencial de energía a partir de la producción de alcohol metílico, el cual tiene propiedades físicas y químicas similares al alcohol etílico. El metanol también puede ser obtenido del carbón, la madera o leña y del gas natural. Algunas investigaciones en tal sentido también se

efectúan en el Brasil a cargo de la Compañía Energética de São Paulo (CESP), teniendo como fuente de materia prima el eucalipto.

Esta especie forestal es de rápido crecimiento, poco exigente en calidad de suelos y muestra una producción media de 20 toneladas de madera por hectárea, con una producción estimada de 5.7 toneladas de alcohol por hectárea.

Según los cálculos de la CESP, los campos del Brasil Central, o sean los "cerrados", podrían ser reforestados con eucalipto a costos reducidos y solamente el 2.7 por ciento de esas tierras, equivalente a aproximadamente 54 000 kilómetros cuadrados, serían suficientes para producir el metanol necesario para sustituir el petróleo que consumiría el Brasil en 1984.

Esta constituye una de las primeras manifestaciones de nuevas alternativas de productos energéticos tendientes a aliviar el problema creado por el petróleo y sus derivados, provenientes del campo forestal. Seguramente el hombre irá descubriendo otras fuentes disponibles en la naturaleza que hasta ahora se mantienen desconocidas.

Otras posibilidades energéticas de fuente vegetal

Finalmente, y relacionado con el uso de energéticos, a la par de buscar nuevas alternativas que disminuyan o sustituyan al petróleo, debe ponerse mayor énfasis en el sector agrícola en la búsqueda de medios o procedimientos que hagan uso mínimo de energéticos de fuentes no renovables. Por ejemplo, buscar entre los cultivos alimenticios variedades que se adapten a condiciones limitantes del medio, especialmente del factor suelo. Normalmente el proceso de adaptación ha sido el opuesto, es decir, tratar de adaptar el suelo a través de enmiendas, abonos y fertilizantes, para ofrecer un medio "ideal" para el crecimiento de la planta, práctica que en determinados casos resulta onerosa.

La selección de características particulares de las plantas para adaptarse a condiciones también particulares del suelo, abre nuevas posibilidades al investigador para procurar explotar el potencial genético de la planta y para desarrollar nuevas variedades resistentes a condiciones limitantes del medio.

Es innegable la necesidad de intensificar esta investigación por el beneficio que puede generar para los países en desarrollo, donde existen dificultades en la obtención de fertilizantes y otros agroquí-

micos; donde probablemente los mismos agricultores, especialmente pequeños y medianos, poseen y cultivan variedades tolerantes al medio y donde necesitan producir su alimento en forma continua haciendo un uso adecuado de sus recursos disponibles.

La región tropical presenta una serie de problemas limitantes a la producción agrícola, especialmente en sus suelos que son de baja fertilidad, bajo pH, alta acidez por la elevada concentración de aluminio intercambiable acompañado por altas concentraciones de manganeso, o áreas de baja precipitación con limitantes para el adecuado suministro de agua para la planta.

Corresponderá primeramente definir las áreas afectadas, tarea nada fácil ya que se estima que sólo el 28 por ciento del área utilizable para la agricultura en el mundo posee mapas detallados. Ello significa que se requiere intensificar los estudios de levantamiento de suelos, con prioridad en áreas habitadas.

Las investigaciones hasta ahora realizadas y en proceso en diversos centros de los Estados Unidos, en el CIAT en Colombia y por EMBRAPA en Brasil, sobre tolerancia a toxicidad de aluminio, manganeso, deficiencia de fósforo, salinidad, alcalinidad y otros, en cultivos varios, demuestran que:

- a. Existe tolerancia en los cultivos a varios factores limitantes.
- b. Cierta tolerancia es hereditaria.
- c. El mejoramiento genético puede mejorar el grado de tolerancia.

Desafortunadamente hasta ahora los cultivos estudiados son cereales o granos que se propagan por semilla, excluyendo a otros de propagación vegetativa y que son los predominantes en el trópico, de ahí que se requiere iniciar e intensificar la investigación con cultivos propios de la región tropical.

La diversificación de fuentes agroenergéticas

La dependencia de una única fuente de producción para la sustitución de gasolina, particularmente cuando esa materia prima constituye insumo de un importante producto de exportación y de abastecimiento interno, puede introducir inconsistencias en relación a la armonía del desarrollo, en función de los siguientes aspectos:⁽²¹⁴⁾

- someter el sistema de abastecimiento de combustible a riesgos derivados de la inestabilidad del mercado externo de azúcar;

- agravar los desequilibrios provenientes de la distribución interregional e intersectorial de los ingresos, eliminando regiones y estratos significativos de productores rurales del mercado de agroenergéticos;
- operar el combustible con costos de transporte innecesarios.

El mismo raciocinio se aplica a los demás combustibles de origen agrícola.

Por este motivo, es fundamental que en la selección de alternativas de fuentes para la producción destinadas a la sustitución de derivados de petróleo, sean considerados los siguientes objetivos múltiples:

- autosuficiencia regional en lo que respecta al abastecimiento de combustibles;
- participación de distintos estratos de productores rurales en la producción destinada al mercado de combustibles;
- adecuación de escalas de producción agrícola e industrial a las condiciones de la estructura regional de tenencia de la tierra;
- producción de alcohol y de biogás para el propio sector agrícola.

Incorporación de las materias primas energéticas

La viabilidad de la incorporación de pequeños y medianos productores al esfuerzo de producción energética puede darse mediante las siguientes condiciones:

- Incorporación en los programas agroenergéticos nacionales de las materias primas energéticas tales como la mandioca y otras raíces y tubérculos, que constituyen la cultura y la tradición de cultivo del estrato de pequeños y medianos productores.
- Promoción de la organización de pequeños y medianos productores, para que puedan dirigir su participación en forma asociativa en el mercado de combustibles de origen agrícola.
- La apertura de los programas nacionales de producción de alcohol, con base en materias primas como la caña de azúcar.

car, a las cooperativas de pequeños y medianos productores de este producto.

La adecuación de las escalas de producción agrícola e industrial a las condiciones propias de la estructura de tenencia de la tierra comprende dos aspectos: el primero se refiere a la tecnología apropiada en el sector agrícola y el segundo a la escala industrial.

La tecnología apropiada se relaciona a la adecuación del perfil tecnológico de los sistemas de producción agrícola a las disponibilidades regionales y locales de mano de obra.

La cuestión de la escala industrial para las regiones de pequeña y mediana producción se relaciona con el problema de superdimensionamiento de las industrias, que podrán eliminar la posibilidad de que los pequeños y medianos productores de materias primas entren en el proceso industrial a través de sus organizaciones, sin generar capacidad ociosa.

Finalmente, asume relevancia el hecho de que pequeños y medianos productores tengan facilidades efectivas de producción de su propio combustible y pequeños excedentes a través de microunidades productoras de alcohol y de otros combustibles.

Estas consideraciones nos conducen a la necesidad de reflexionar sobre los criterios de selección de alternativas:

- a. ¿Deseamos producir combustible solamente para sustitución de los derivados del petróleo?
- b. ¿O queremos que la sustitución del combustible sin herir los principios económicos, tenga un más amplio alcance social y ayude a minimizar las distorsiones que el modelo tecnológico producido por el petróleo barato ayudó a consolidar, expresadas en los desniveles de los ingresos y la reducida oportunidad de empleo de la mano de obra en el sector rural?
- c. ¿Utilizaremos solamente un criterio financiero para cuantificar los beneficios y costos o pretendemos ponderar beneficios y costos sociales?

Estos son algunos interrogantes que el IICA cree necesario responder, para lo cual ofrece su capacidad de asistencia técnica y de coordinación.

Modelos agroenergéticos para la Región

La oferta estable de energía debe ser la meta del futuro. Por lo tanto, debe representar una decisión no solamente económica sino también política. A la luz de la experiencia vivida, en la base del modelo de los próximos años estarían presentes algunos principios que deseamos destacar:

1. Las fuentes energéticas deberán ser diversificadas, y en ese contexto, la agroenergía tendrá un papel a desempeñar.
2. La política agroenergética deberá integrar la política energética pero no sustituirla.
3. La política agroenergética debe tomar en cuenta el contexto nacional, regional y local, buscando la complementación que resulte más benéfica.
4. La diversificación agroenergética debe ser considerada en el ámbito de la complementación ecológica entre los agroenergéticos, y entre éstos y los alimentos.
5. La complementación económica debe basarse en la zonificación ecológica para que se obtenga una real complementación energética y alimentaria.
6. La estrategia agroenergética debe distinguir, claramente, los horizontes temporales: largo, mediano y corto plazo, y trazar estrategias acordes.
7. La opción agroenergética debe conciliar el bienestar individual y colectivo, a corto y mediano plazo, y asegurarlo en el largo plazo.
8. Deberá ser definido el alcance del papel a cumplir por el sector privado y aclaradas y regularizadas sus relaciones con el Gobierno, asegurando el fortalecimiento continuo de tales relaciones.
9. El sistema institucional público y privado deberá tener conciencia del carácter intra e intersectorial del problema agroenergético, buscando la coordinación de esfuerzos.
10. La investigación debe buscar la adaptación y el perfeccionamiento de los sistemas de producción de materias primas y de transformación agroindustrial.

11. La investigación de naturaleza local y carácter económico y político debe buscar la sustitución de insumos y procesos importados.
12. Los niveles de precios de los agroenergéticos deben ser fijados guardando relación con los precios de su uso alternativo y con los precios de los hidrocarburos o de los derivados sustituidos por ellos.
13. El proceso de distribución de los agroenergéticos líquidos de tipo alcohólico deberá ser regularizado de manera que garantice el control de calidad, la distribución eficiente del producto y la reglamentación de la participación de los sectores públicos y privados.
14. El programa debe buscar el equilibrio entre las diferentes fuentes, a fin de disminuir los efectos de una crisis en cualquier componente.
15. El papel de la opción agroenergética debe ser considerado no sólo bajo el aspecto de la sustitución de combustibles, sino también bajo el de la sustitución de grasas, lubricantes e insumos petroquímicos de origen agrícola.

La contribución del sector rural

Como consecuencia de dichas consideraciones, se puede concluir que:

- a. Los problemas derivados del contexto en que el presente modelo energético continental actúa pueden ser reducidos mediante la contribución del sector rural a través de su potencial agroenergético.
- b. Esa contribución será efectiva siempre que se entienda que ella es producto de un contexto en que la agroenergía es considerada como una de las opciones y no como la opción exclusiva, además de ser altamente prioritaria y capaz de producir efectos.

Con base en estos principios, el IICA intenta apoyar a los países miembros en la búsqueda de soluciones para los problemas antes señalados, mediante el desarrollo de programas agroenergéticos de ámbito nacional, que incluyan el diagnóstico, la investigación tecnológi-

ca, capacitación de recursos humanos y la ejecución de proyectos agroenergéticos.

El Programa prevé actividades de ámbito hemisférico, utilizando la experiencia brasileña, en la forma y circunstancias en que sean pertinentes a las características del Continente.

La agricultura podrá de ese modo contribuir positivamente una vez más al desarrollo de nuestros países.

CAPITULO 5
AGENDA PARA EL FUTURO

CAPITULO 5

AGENDA PARA EL FUTURO

El panorama general de la región es incierto a comienzos de la década de 1980. En términos políticos estamos presenciando el ascenso de una peligrosa repolarización, tanto en el plano internacional como en el ámbito estrictamente nacional.

Asociado a ello, se percibe un agotamiento en los modelos y estrategias de desarrollo ensayados en los últimos años. Junto con los anteriores cambios de contexto, ello ha resultado en la aparición de un singular vacío en las formas de concebir el desarrollo, en el cual las únicas perspectivas innovadoras se asocian a la recuperación de algunas categorías genuinas que presidieron el pensamiento regional en épocas anteriores.

Consideraciones sobre la viabilidad política de las propuestas de cambio ocupan, finalmente, el primer plano en las discusiones regionales.

Obviamente, el IICA no puede permanecer ajeno a su contexto. En las páginas que siguen se incluyen algunas reflexiones sobre su papel en la evolución del mismo desde tres perspectivas centrales: su ámbito de trabajo y sus orientaciones principales; la cooperación con otras instituciones y con países desarrollados, y el papel de estos últimos en el futuro del organismo.

Los planteamientos contenidos en este Capítulo representan la proyección natural de las orientaciones y principios

fundamentales con que ha operado el IICA en la última década. Los puntos de agenda planteados para los próximos años asumen dicha perspectiva.

Es natural que al producirse un cambio de administración se dé inicio a una nueva etapa en la vida de la institución, en la que indudablemente se producirán algunos ajustes significativos en las orientaciones básicas y en los principios operativos.

He considerado útil —y mi deber para con las nuevas autoridades del IICA— dejar registradas las proyecciones principales de la administración actual, como puntos de referencia destinados a apoyar su reflexión desde la perspectiva de la etapa que ahora concluye.

5.1 AMBITO DE TRABAJO Y ORIENTACIONES PRINCIPALES

Durante los últimos años el énfasis otorgado al desarrollo del Instituto ha sido planteado en dos dimensiones fundamentales: la apertura y consolidación de un espacio técnico amplio, y el aumento de los recursos disponibles para el cumplimiento de mandatos ambiciosos de su Junta Directiva.

El tránsito por esta etapa es inevitable para un organismo de la naturaleza del IICA. De él dependía, en su momento, mantener abiertas opciones políticas y técnicas frente a sus Estados Miembros y al conjunto de organismos que operan en la región. Del tipo y volumen de los recursos manejados por el Instituto, de su competencia en los diversos campos que entran en juego en la promoción del desarrollo agrícola y el desarrollo rural, dependen aún hoy nuestra credibilidad frente a los países, la capacidad de mantener un nivel relevante de relaciones técnicas y políticas con autoridades nacionales, y la posibilidad de dialogar y coordinar nuestro trabajo con otros organismos desde una posición institucional firme, financieramente sana, técnicamente sólida e innovadora.

Es obvio que esta etapa no ha concluido todavía, aunque indudablemente a comienzos de los años ochenta el organismo ingresa en una fase de transición. El tamaño del Instituto, el volumen de sus recursos y las perspectivas abiertas para la obtención de financiamiento adicional, la apertura de nuevos campos de trabajo y la ampliación de antiguos cauces de cooperación, constituyen ya una base firme para enfrentar las tareas de las próximas décadas. Tal vez el más importante imperativo de esta nueva etapa —según hoy lo percibimos— es el de afianzar algunos de los logros, además de alcanzar otros: acentuar el proceso innovador a partir de la profundización de campos, ideas, métodos y modelos que se dejan hoy solo esbozados, señalados en sus líneas más generales. En una palabra, incrementar la profundidad técnica mediante la consolidación real de las vertientes innovadoras que apenas han podido abrirse, avanzando en la integración de sólidos equipos humanos de gran nivel y ganando real competencia y capacidad creativa en áreas que en este momento son nuevas no sólo para el IICA, sino para el conjunto del Tercer Mundo y para los organismos de cooperación técnica y financiera.

Al ciclo de crecimiento y expansión naturalmente debería suceder uno de consolidación y profundización. En la historia de un organismo como el IICA uno y otro son difícilmente separables y constituyen aspectos distintos de un mismo proceso. Es difícil concebir la consolidación y profundización sin un peso específico de recursos

y dimensión, que otorguen viabilidad y relevancia al trabajo en los países. Estos a la vez, no se obtienen fácilmente sin el respaldo técnico y científico que constituye la espina dorsal de la continuada gravitación del IICA en América.

El planteamiento de esta nueva fase, y de la transición a ella, requiere alguna reflexión sobre la vocación del IICA, los principios básicos de su organización y sus modalidades de operación en el contexto político e institucional con que se inaugura la década de 1980.

En las páginas que siguen se sugieren algunas ideas que pueden resultar útiles a las nuevas autoridades del Instituto, y tal vez a colegas con responsabilidades directivas en otros organismos internacionales para la configuración de opciones en la materia. En nuestro caso, ellas son formuladas desde la perspectiva de la racionalidad sustantiva e instrumental que sirvió de fundamento a la etapa que ahora culmina.

Vocación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura:

a. La naturaleza de la contribución a los países.

Es apropiado que la reflexión sobre el futuro se inicie con el examen del tipo de contribución que el IICA podrá realizar al desarrollo agrícola y rural de sus Estados Miembros, tomando en cuenta el nivel alcanzado por éstos y las posibilidades y restricciones del proceso de desarrollo en nuestra región.

Tal como se discutió en el IICA durante mucho tiempo, es evidente que la naturaleza misma de las necesidades de cooperación técnica que presentan los países se ha modificado de manera sustancial desde comienzos de los años cuarenta. Ello dio lugar a que se propusiese en el Plan General de 1970 la adopción del fortalecimiento institucional como estrategia básica para la operación del Instituto a partir de entonces. Corresponde preguntarse si esta estrategia continúa siendo útil doce años después, o si nuevos cambios producidos en los Estados Miembros harían aconsejable ajustarla o sustituirla.

En términos generales, los procesos percibidos en aquella oportunidad por la Junta Directiva han adquirido mayor vigor. Pese al constante drenaje de personal calificado, por ejemplo, la mayoría de los países cuenta hoy con recursos humanos de muy alto nivel en los diversos campos de la agricultura y el desarrollo rural. Lo que resulta aún más importante, la mayoría de los Estados Miembros ha consoli-

dado la infraestructura básica para continuar formando y calificando estos recursos. Las diferencias lógicas entre países aparecen en teoría compensadas si se considera la región como un todo. Si fuera posible concebir los recursos humanos de América Latina y el Caribe como un conjunto, y de existir la posibilidad de emplearlos racionalmente, éstos serían en principio suficientes para satisfacer la mayoría de las necesidades de desarrollo agrícola y rural de la región.

No se quiere significar con lo anterior que los países han alcanzado a cubrir todas las necesidades, ni que el nivel es óptimo en todos los campos. Mucho quedaría todavía por hacer, particularmente en lo que se refiere a mejorar la calidad y los contenidos de la formación, y su ajuste a las necesidades reales del desarrollo de los países. Se pretende señalar únicamente que disponemos ya de una infraestructura humana de nivel técnico mayor que el alcanzado en otras regiones en desarrollo; que se ha superado la etapa en que ésta resultaba una restricción ineludible, y que los problemas en este campo son hoy más de ajuste en la formación y de utilización adecuada de los recursos humanos de alto nivel disponibles, que de establecer instituciones capaces de formarlos regularmente.

Similar situación se presenta en otros campos. Hace cuarenta años se consideraba imprescindible que los organismos internacionales y regionales realizaran directamente una serie de tareas en los países, mientras éstos establecían instituciones capaces de hacerlo y preparaban personal para administrarlas y manejarlas. La investigación agrícola, el crédito, la salud animal y la sanidad vegetal, la comercialización, el desarrollo de áreas y muchos otros, son buenos ejemplos de lo anterior. Hoy la situación es otra. Prácticamente todos los países han establecido estas instituciones y han realizado ingentes inversiones para dotarlas de infraestructura física y humana y de recursos de operación. En algunos casos estas instituciones han llegado a ser excepcionales en su campo, incorporando a su tarea básica enfoques auténticamente innovadores, ajustados a las necesidades reales de países en vía de desarrollo. Los propios organismos regionales e internacionales —el IICA entre ellos— han jugado un papel importante en el proceso.

Frente a estos progresos evidentes a nivel de los países, parece obvio que la postura tradicional de actuar directamente, sustituyendo a los organismos nacionales, o aumentando simplemente sus recursos técnicos o materiales con otros provenientes del exterior, está definitivamente superada.

Pese a lo anterior, y a los esfuerzos realizados para sistematizar el conocimiento sobre desarrollo institucional y los procedimientos

para fortalecer organismos nacionales, nos queda mucho por recorrer aún en este campo. Por lo pronto, los enfoques de fortalecimiento de **organismos**, que han sido los más comunes en el Instituto, han reducido nuestra capacidad de trabajar con **subsistemas** institucionales. Ello, unido al reconocimiento creciente de un ámbito institucional más amplio para la agricultura y el desarrollo rural a nivel de los países, ha limitado en ocasiones la posibilidad de asociar nuestros esfuerzos de cooperación a los centros de decisión más importantes para el sector. En algunos casos, ha resultado también —como señalamos en la sección correspondiente del Capítulo 3— en una reducción en el impacto de nuestro trabajo aun a nivel de los organismos seleccionados.

La profundización de los conocimientos y el aumento de las destrezas del IICA en materia de desarrollo institucional, la calificación mayor de su personal en este campo y la consolidación de una renovada perspectiva de trabajo con subsistemas institucionales, aparecen hoy como tareas críticas para garantizar la utilidad creciente de la estrategia de trabajo señalada por el Plan General.

El mantener dicha estrategia, complementándola con acciones más directas, de carácter "interino" o coyuntural como lo hemos llamado, en aquellos casos en que los países aún no cuentan con instituciones en un campo determinado; una utilización mayor y más racional de capacidades institucionales y humanas existentes en algunos países mediante el incremento de la cooperación técnica recíproca, o entre países, para apoyar a otros en circunstancias similares, aparecen hoy como vertientes útiles y de interés para consolidar nuestra contribución particular a la agricultura y el desarrollo rural de nuestros Estados Miembros.

b. El ámbito de acción del IICA

Mucho se ha dicho ya sobre la forma y los momentos en que el Instituto ha ido ampliando sus campos de trabajo. En otras secciones de este libro se han desarrollado dos líneas argumentales para explicarlo.^(*) Se ha seguido, por una parte, la evolución del IICA desde concepciones relativamente estrechas, relacionadas a la producción y productividad de cultivos tropicales, hasta la adopción de conceptos más amplios de desarrollo y bienestar. Estos cambios han sido inspirados y presididos por los Estados Miembros, y reflejan su propia concepción del desarrollo, recogiendo las instancias principales de su evolución.

(*) Ver Capítulo 4.

Simultáneamente se reconoce cada vez más que las decisiones relativas a la producción (utilización de insumos, incorporación de tecnologías, etc.) que toman los agentes en el sector agrario, están condicionadas por hechos y procesos que se radican, frecuentemente, fuera del ámbito agrícola y también más allá del campo de acción de las instituciones estrictamente "sectoriales". Por ello, el apoyo a la producción y la productividad, a la generación de empleo en el sector y al aumento de la participación y el bienestar de la población rural requiere, para ser efectivo, la acción coordinada y articulada en un conjunto de campos técnicos y de ámbitos institucionales que trascienden el conjunto institucional usualmente ligado al sector agrícola.

La ampliación de nuestros mandatos y el reconocimiento creciente de las conexiones intersectoriales, y aun internacionales^(*) de la actividad productiva y el bienestar, son directamente responsables de las nuevas áreas de trabajo que hemos incorporado en los últimos años, y que será preciso incorporar en el futuro, y de los enfoques que para ellas —y para las que tradicionalmente desempeñábamos— se han ido desarrollando.

En torno a este tema al menos dos puntos de agenda conservarían su relevancia para la etapa que ahora inicia el Instituto. Ellos se refieren a la definición del ámbito en que el IICA debe operar, según los mandatos con los que hoy cuenta a partir de su nueva Convención, y a los campos técnicos específicos en los cuales se debería mantener —o establecer— competencia técnica de alto nivel para dar cumplimiento a dichos mandatos y para garantizar la relevancia de las acciones en el ámbito seleccionado.

Muchos argumentos podrían esgrimirse tanto para ampliar como para reducir el ámbito del Instituto. Algunos son parte de este libro. Otros surgen de la dinámica propia de los campos que hoy maneja el IICA. En términos personales, considero que la propia evolución del entorno político del desarrollo rural, en cada país y en la región, hace aconsejable mantener una perspectiva amplia, que permita al IICA ofrecer —en cada país— la cooperación requerida para eliminar las restricciones críticas y superar los obstáculos principales al desarrollo. Estoy convencido de que no sólo la relevancia de los resultados de nuestro trabajo, sino incluso la propia supervivencia del organismo, dependen del grado en que se mantenga abierta la posibilidad de trabajar en los espacios críticos implícitos en los objetivos del Plan General.

(*) Ver Sección 2.1.

Naturalmente, ello no significa que se pretenda cooperar en todos los campos, en todos los países simultáneamente. Detrás del crecimiento y la expansión temática de los últimos años subyace como propósito central el mantenimiento de competencia técnica básica en todos los campos importantes para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Subyace también la idea de que cada una de las oficinas del IICA, a nivel de los Estados Miembros, negociará con las autoridades nacionales y seleccionará las áreas críticas de cooperación en el contexto específico de ese país, y que de este proceso surgirá el conjunto de áreas en las que se concentrará el Instituto allí, con el apoyo de equipos hemisféricos y de otras unidades operativas.

Pienso que únicamente deberían excluirse a priori de estas áreas básicas de competencia aquellos campos que —como el de la salud— claramente constituyen mandato básico de otros organismos especializados. No obstante ello, y dado que la experiencia nos muestra el papel crítico que desempeñan (para continuar el ejemplo) la sanidad ambiental, el agua potable, etc., en los esfuerzos globales de desarrollo rural, pienso que deberían estrecharse y formalizarse mucho más las relaciones de cooperación con dichos organismos, dando lugar a acciones conjuntas en forma natural y consuetudinaria. Ni ellos pueden trabajar en el vacío, fuera del contexto más amplio del desarrollo, ni el IICA está en condiciones de actuar solo en campos específicos, asumiendo como supuesto que “alguien” vendrá a hacer lo que falta. No sólo aparecería como obligación del Instituto cubrir directamente las áreas críticas que no constituyen mandato fundamental de otros organismos del sistema, sino también establecer con ellos relaciones de trabajo que garanticen la suma de los esfuerzos a nivel de país.

c. Los destinatarios últimos de los esfuerzos de cooperación

Mucho se ha dicho y escrito sobre el tema de las “poblaciones meta”, y poco se puede agregar aquí, salvo señalar que la decisión de cuáles serán los grupos humanos a los que prioritariamente se destinará la acción continúa encontrándose entre los primeros lugares de una agenda para el futuro.

Estoy seguro de que a nivel de un organismo como el IICA la pregunta relevante no es si se justifica —o no— enfocar la atención en los sectores de menores ingresos de la población rural. Más bien, y tomando en cuenta el itinerario de dificultades y fracasos de los organismos que han tomado esta opción, la pregunta crítica se refiere a la forma en que los esfuerzos nacionales de desarrollo, y el apoyo que a ellos se pueda prestar desde organismos como el IICA, pueden de

hecho tener un impacto significativo sobre estos sectores de la población.

Creo que a esta altura todos sabemos que aquellos esfuerzos por aumentar vertiginosamente la producción y la productividad a nivel de todo el sector, asumiendo que ello arrastra a los sectores más pobres hacia el bienestar, simplemente no funcionan. Sin entrar a reproducir en estas páginas finales lo mucho que se ha dicho en la región y en el mundo sobre los condicionantes estructurales del desarrollo, deseo simplemente ratificar que el imperativo de incorporar estos sectores al progreso y al bienestar **no puede ser soslayado.**

Como ya hemos aprendido en el IICA y en otros organismos, lograr que el desarrollo pueda ser objetivamente medido en el mejoramiento de las condiciones de vida de estos grupos, requiere de una multiplicidad de acciones en campos diversos, desde distintos ámbitos institucionales, involucrando tanto al sector de la agricultura comercial como a los servicios sociales y aquellos dirigidos a la producción; pasa necesariamente por la redistribución de activos e involucra ingentes inversiones en infraestructura, en servicios, etc.

No todos los países, por razones de diversa índole, han llegado al punto de su desarrollo político en el cual están dispuestos a afrontar las profundas transformaciones implícitas en este proceso. Otros que sí lo han alcanzado pueden no tener —como la historia reciente de la región lo demuestra— claridad suficiente, o capacidad técnica instalada, para producir estos cambios.

Estimo que para el IICA sería necesario mantener esta visión y este compromiso. A nivel global, ello significaría mantenerlo como punto crítico de la doctrina. A nivel de cada campo técnico, ello implicaría profundizar sobre la forma en que cada uno puede contribuir a la incorporación activa de estos sectores al proceso de desarrollo. En la definición de los programas de trabajo de cada oficina, ello exigiría la decisión sencilla de organizar la cooperación en torno de áreas de trabajo con resultados rápidos e impresionantes cuando ello signifique postergar la atención a estos sectores, o aun actuar en contra de sus posibilidades de incorporación en el mediano o largo plazo.

Creo que los obstáculos principales para el mantenimiento de este compromiso central son la imaginación y creatividad. Abandonarlo significaría un retroceso importante y —estoy convencido— terminaría por comprometer seriamente la viabilidad política de largo plazo del IICA en la región.

d. La función innovadora

La innovación, el planteamiento de ideas nuevas, el desarrollo de formas mejores de hacer las cosas, la promoción de enfoques y modelos con claras ventajas sobre los que utilizan los países en un momento determinado, son funciones inevitables de la cooperación técnica y constituirán un componente crítico de la vocación global del IICA.

Varias décadas de cooperación internacional, organizada de las formas más diversas y utilizando tipos muy diferentes de instrumentos han dejado huellas y expectativas en los organismos nacionales. No creo que la cooperación técnica sea verdaderamente útil cuando se limita a recibir sin diálogo ni cuestionamiento solicitudes surgidas de todos los niveles con los que el organismo se relaciona en cada país. Y no todos los países han desarrollado mecanismos eficientes para discernir las formas en que cada organismo puede ser aprovechado al máximo.

Por lo anterior, parece mantener vigencia el concepto de que los organismos deben plantear el diálogo técnico con los países en los que actúan a partir de ideas claras sobre los campos y las formas en que pueden resultar más útiles. Ello lleva implícita la idea de que el organismo debería estar en condiciones de utilizar toda su potencia técnica para demostrar a cada país —dentro de los lineamientos globales de política establecidos en cada caso— las posibilidades y resultados previsibles de cada instancia de cooperación. Debería estar en condiciones también de sugerir formas, métodos, opciones de qué hacer y cómo hacer, inéditas aún en el contexto específico.

Estoy seguro de que los organismos de cooperación técnica que sólo están en condiciones de ayudar a los países a conseguir lo que ya sabe hacer, o a hacer más de lo mismo, simplemente no tienen futuro ni relevancia.

Así, en parte porque constituyen tareas sin completar y en parte porque representan un importante esfuerzo de creación dentro de los mandatos del IICA, el afianzamiento de una contribución claramente definida al desarrollo rural, el detalle y profundización del ámbito de trabajo, la ratificación de las prioridades en materia de poblaciones meta y el fortalecimiento de la función innovadora, definirían para esta nueva fase los aspectos centrales de la vocación del Instituto y configurarían —por ello— puntos prioritarios de agenda para los años futuros.

Algunos puntos básicos de reflexión sobre la organización institucional

Cada etapa en la vida de un organismo desarrolla algunas líneas básicas, de organización que corresponden tanto a la tarea y los mandatos fundamentales, como el estilo de liderazgo que les confiere unidad. De ellas surgen formas y estructuras particulares que varían, naturalmente, con los cambios de liderazgo y la iniciación de nuevas etapas.

Creo que existen al menos cinco temas relacionados a la organización institucional, sobre los cuales una reflexión puede resultar especialmente útil en esta fase, y que constituyen un posible puente entre dos períodos en la vida del IICA. Los comentarios que se formulan en cada caso tienen como único propósito entregar elementos de juicio adicionales, desde la perspectiva de una administración que concluye, al pensamiento necesariamente autónomo de las autoridades y equipos que asumen la responsabilidad de una nueva administración.

a. La acción a nivel de país

Mucho antes que otros organismos, el IICA optó por desplazar el centro de gravedad de la organización hacia las oficinas en los países. Esto constituyó la médula de lo que se llamó la proyección hemisférica y buscó establecer la figura de la unidad operativa básica fuera de la Sede Central (y distinta a ella en su forma de operar). Hacerlo no fue fácil y puso a prueba —continúa hoy poniendo a prueba— ciertos automatismos implícitos en un organismo que es multinacional en su esencia.

El respaldo otorgado al IICA por sus Estados Miembros, el cambio cuantitativo y cualitativo en las acciones desarrolladas a nivel nacional, la posibilidad de mantener programas de trabajo altamente diversificados en contextos políticos y en el seno de procesos de desarrollo diferentes, entre otros, son algunos de los argumentos que abonarían el mantenimiento, con un énfasis tal vez renovado, de esta modalidad de trabajo.

Si esta opción se mantiene, tres aparecerían como los puntos básicos de agenda para los próximos años: la especialización y el esclarecimiento de los mecanismos de programación y operación de las unidades operativas a nivel de país y sus relaciones con diversas funciones a nivel regional, multinacional y central; el aumento de la capacidad gerencial y de la cohesión técnica a nivel de equipos naciona-

les, ligado con los mecanismos de apoyo —en ambos campos— para suplir destrezas críticas, proporcionar el refuerzo técnico y ejercer la necesaria supervisión del trabajo a nivel de país; finalmente, el mejoramiento de la capacidad y el nivel del diálogo con las autoridades nacionales, de tal suerte que continúe aumentando la gravitación del Instituto como interlocutor legítimo en todos aquellos campos y aspectos que son importantes para el desarrollo rural de cada país, dentro de las opciones de política adoptadas por cada Gobierno.

Distintas son las formas posibles de encarar estos y otros puntos básicos relacionados, fundamentalmente, con el mejoramiento de la calidad de lo que hace el IICA en cada país. Seleccionar la más apropiada, en un organismo de la complejidad del IICA, no es tarea sencilla, y se vincula estrechamente con el modelo global de operación escogido.

b. La dimensión multinacional de la acción del IICA

Tal vez una de las consecuencias más notorias del énfasis que en esta etapa se dio al desarrollo de la capacidad instalada en las oficinas nacionales, puede objetivarse en la disminución que experimentaron las acciones de tipo multinacional (regionales, hemisféricas o simplemente plurinacionales). Hoy esta tendencia aparece como peligrosa para el IICA, y en los últimos años se han hecho algunos intentos por corregirla.

El énfasis exclusivo en acciones a nivel de país muestra como riesgo principal que las oficinas nacionales tienden a convertirse en compartimentos estancos; los equipos técnicos, operando en un único contexto político (y de políticas) progresivamente pierden perspectiva, desconocen otras formas de encarar problemas similares y pueden desactualizarse en su campo técnico.

Este tipo de especialización, a nivel global del IICA, muestra una tendencia a fragmentar la potencia técnica institucional entre sus áreas de competencia, y dentro de cada una. Lo que el IICA sabe en un área específica, y lo que puede entregar y desarrollar con los países, no es sólo la suma de lo que saben todos sus técnicos. Es también —y tal vez ello sea lo más importante— lo que pueden desarrollar verdaderos equipos, que incorporan capacidades individuales y agregan a ellas lo que sólo puede aportar la interacción técnica entre sus integrantes.

Es en este sentido y desde esta perspectiva que las acciones multinacionales, enfatizadas en los últimos años, pueden ser un instru-

mento útil para balancear y corregir la sobre-especialización de las oficinas en los países. Además de funciones que le son propias, y que quedan debidamente registradas en el Plan Indicativo de Mediano Plazo, este tipo de acciones pueden ser extremadamente útiles para reconstituir, o reforzar, **equipos técnicos** en las distintas áreas, o aun para constituir equipos interdisciplinarios en torno a la solución de problemas que requieren aportes y experiencias diversas.

Viendo también al IICA globalmente, las acciones multinacionales pueden objetivar otros aportes: manteniendo la debida interacción con acciones a nivel de país, pueden generar la imprescindible investigación que el Instituto requiere para conservar su utilidad para los Estados Miembros; constituyen un importante canal para la búsqueda efectiva de recursos extrapresupuestarios que se vuelcan no sólo en el nivel multinacional sino también, y principalmente, en la acción a nivel de país; facilitan el suministro de apoyo técnico a proyectos y actividades de las oficinas nacionales, a partir de perspectivas globales, coherentes con los planteamientos técnicos del IICA y abiertos a los diversos enfoques y modalidades del conjunto de los países.

El sentido de la evolución en los últimos años, por lo enunciado, ha sido la búsqueda de un equilibrio entre los enfoques a nivel de país y multinacional. Ninguno de ellos, aplicado exclusivamente, permitiría cumplir a cabalidad con las responsabilidades y mandatos del Instituto.

c. El desarrollo de la base técnica a nivel de programas

La distribución del personal técnico del IICA en las oficinas nacionales con asignación prioritaria a las acciones a nivel del país respectivo, y el énfasis que se adscribió a éstas en el pasado, tuvo también efectos negativos sobre el desarrollo armonioso y coherente de los programas del Instituto. Estos fueron evolucionando, ajustándose y tornándose específicos como respuesta a la suma de demandas concretas que surgen de los países. Ello ocupó el grueso de los recursos humanos y operativos asignados a nivel de programa.

Como resultado de lo anterior, el desarrollo de éstos no fue uniforme. En algunos casos —particularmente cuando se captaron recursos externos para acciones multinacionales— fue posible confefir al total de los proyectos y actividades (nacionales y multinacionales) una clara unidad de propósitos dentro de lineamientos básicos de doctrina en permanente proceso de operacionalización y perfeccionamiento. En otros este proceso ha resultado más lento y difícil.

Un punto crítico de agenda para el futuro, claramente vinculado a la precisión del ámbito institucional de competencia, es el de profundizar de manera uniforme y coherente la base técnica de cada programa esclareciendo además los nexos técnicos y operativos entre diferentes programas y sus implicaciones para el desarrollo de la cooperación técnica a nivel de país.

Diversos organismos han probado variadas modalidades organizativas para conseguir este propósito: el establecimiento de instancias de liderazgo técnico con autoridad presupuestaria, la implantación de mecanismos de programación con mandatos particulares en este sentido, la constitución de equipos de investigación y apoyo técnico a nivel central, la capacitación y reciclaje permanentes del personal técnico, y otras.

Es probable que los esfuerzos que el IICA decida encarar en este campo, requieran de una combinación de las distintas modalidades señaladas. Es posible concebir, incluso, dado el nivel desigual de desarrollo alcanzado por los distintos programas, que se ensayen simultáneamente modalidades distintas con una clara unidad de propósito y a partir de lineamientos centrales de doctrina.

d. La consolidación de equipos técnicos

Desde hace tiempo se ha superado la imagen del experto omnisciente, capaz de prestar, por sí solo, la cooperación total que requiere un país —o aun un organismo— para solucionar complejos problemas del desarrollo rural. Ello es cierto también a nivel de las distintas áreas de trabajo que componen el ámbito global del Instituto. Se ha superado también, salvo casos muy particulares, la visión que tornaba imprescindible como norma al técnico altamente calificado en un campo muy específico.

La constitución, reconstitución o fortalecimiento —según el caso— de los equipos técnicos a nivel de unidad operativa, de programa, de acciones multinacionales, etc., constituye condición imprescindible para la profundización técnica que el IICA requiere en esta etapa.

El ejercicio continuado de la cooperación técnica participativa ha puesto en evidencia la necesidad de contar con estos equipos, capaces de enfrentar problemas desde ángulos técnicos distintos, dentro de una misma unidad conceptual y de propósitos. El tiempo ha mostrado que la sola presencia en los cuadros profesionales de un número de especialistas que cubren la totalidad de un área de trabajo, o aun de conjuntos de especialistas capaces de integrar soluciones, a nivel

multidisciplinario, para problemas relativamente complejos, no garantizan, por sí solas, una verdadera competencia institucional en la materia.

La integración consciente de estos equipos, y el dotarlos de propósitos claros, bien definidos e integrados al conjunto total de la institución, se mantiene como uno de los puntos de agenda no logrados totalmente en el pasado. En el IICA de hoy la consolidación de estos equipos constituye tal vez una de las necesidades más urgentes. A nivel de oficinas en los países podría aumentar la coherencia del trabajo, garantizar su continuidad —en líneas centrales— en la perspectiva de mediano y largo plazo e incrementar el impacto de la acción realizada. A nivel de áreas técnicas y programas, permitiría aumentar la coherencia de la doctrina central, innovar en los enfoques, reclutar, capacitar y reciclar personal técnico, mejorar la calidad de la investigación y racionalizar el apoyo técnico a las unidades operativas.

A nivel global de la institución, la consolidación de los equipos permitiría continuar incrementando el peso específico técnico del IICA, mejorando el nivel de diálogo con los países, a la vez que consolidaría también nuestro carácter de interlocutor legítimo, auténticamente regional, en materia de desarrollo agrícola y bienestar rural frente a otros organismos regionales y mundiales, y frente a los países desarrollados.

e. La dimensión regional

La existencia de regiones (o subregiones) en el hemisferio es un hecho innegable, tanto desde el punto de vista geográfico, de recursos, etc., como desde el punto de vista político. Por ello, es lógico y relativamente fácil imaginar la existencia de proyectos y acciones cuyo ámbito operativo se constituye sobre la base de dichas regiones o aun cubriendo parcialmente el conjunto de países que las integran.

Por circunstancias diversas la cohesión interna de las cuatro regiones con que se ha manejado el Instituto ha experimentado alteraciones importantes en la década de 1970. Si bien ello no modificó en forma significativa la existencia de problemas comunes, susceptibles de recibir con ventajas un tratamiento plurinacional, sí ha afectado la posibilidad real de plantear soluciones en aquellos casos que éstas se asocian a iniciativas mayores de integración económica y política.

En el mismo lapso el Instituto enfatizó, como se ha señalado, la consolidación de oficinas en los países como unidades básicas de operación. Así como ello afectó el énfasis anterior en acciones de tipo

multinacional, también tuvo consecuencias apreciables sobre la estructura operativa regional que el IICA manejaba hasta la instauración de la proyección hemisférica. La región, como unidad operativa, vio reducida su importancia al aumentar la de las oficinas en los países y como resultado de los altibajos en los esfuerzos de integración, que redujeron el ámbito potencial —en un momento muy apreciable— de acciones regionales de envergadura.

Como resultado de la acción simultánea de estos procesos, cambiaron la naturaleza y funciones de la estructura regional del IICA, reduciéndose la autoridad manejada anteriormente por ese nivel. En esa coyuntura, se le convirtió en una instancia intermedia de supervisión y seguimiento de la acción de las oficinas en los países, a la vez que se le encomendó la función de facilitar y agilizar las relaciones técnicas y administrativas de aquellas con los distintos servicios y dependencias localizados en la Sede Central. Naturalmente, la estructura regional mantiene una relación mucho más estrecha —y responsabilidades más directas— con las acciones multinacionales en el ámbito correspondiente. Se consideró ventajoso, desde esta nueva perspectiva localizar la estructura regional en la Sede Central, en San José.

El mantenimiento de la estructura regional como un nivel intermedio entre la Sede Central y las oficinas en los países, la asignación a este nivel de responsabilidades de supervisión y seguimiento (técnico y administrativo), de apoyo y aun de manejo directo de algunas acciones de ámbito plurinacional en la región y otras, corresponden a una modalidad organizativa global del Instituto. En ella, la región como unidad operativa, disminuye mucho en su gravitación. Por ello, también, se reduce el nivel de autoridad radicada en esa estructura.

Es posible concebir varios modelos alternativos para la organización y funcionamiento de este nivel intermedio. Sin embargo, y dadas las características que ha asumido la operación total del IICA, parecería importante que la definición de aquellos sea concebida como un elemento totalmente integrado a un modelo global de funcionamiento de la institución.

Modalidades de operación

Las formas en que opera el IICA se han ido diversificando y enriqueciendo enormemente en los últimos años, al incorporarse al conjunto de la experiencia institucional modalidades novedosas, algunas poco convencionales, que van surgiendo del ejercicio de la cooperación a nivel de las oficinas nacionales y de las acciones multinacionales.

En rigor de verdad, los principios de racionalidad sustantiva e instrumental que fundamentaron el desarrollo de la etapa que ahora concluye exigían la revisión de las modalidades tradicionales de organizar la cooperación.

La visualización de un ámbito sectorial ampliado, al que corresponde un conjunto institucional mayor y mucho más diversificado que el que se concebía originalmente; la perspectiva otorgada al Instituto por la proyección humanista y por la decisión de constituir a la oficina en el país en la unidad operativa básica; la búsqueda y construcción de una unidad doctrinaria fundamental a la que deben confluír los aportes concretos de áreas técnicas específicas, son, en conjunto, la razón central de buscar estas nuevas formas de trabajar.

El proceso no ha sido sencillo y está lejos de haber concluido. Los principales puntos de agenda pendientes para la próxima etapa estarían relacionados, desde esta perspectiva, con la forma y plazo para encarar los compromisos de cooperación, particularmente a nivel de país; con la manera de llevar nuestro potencial técnico a un punto óptimo, coherente con la magnitud de nuestros compromisos, e incorporando a él, a través de nuevas fórmulas, el potencial de instituciones y profesionales disponible en la región; con la regularización de los aportes extrapresupuestarios para el desarrollo de las acciones del IICA, y con la realización más o menos autónoma de algunos programas de gran proyección en materias específicas (como la investigación agrícola de ámbito tropical en el CATIE, la investigación y profundización de conocimientos en materia de Desarrollo Rural aprovechando los materiales disponibles en Bogotá, etc.).

a. La naturaleza particular de los compromisos de cooperación

La forma en que algunos de los Estados Miembros formulan las demandas de cooperación técnica externa, y el planteamiento organizativo y las modalidades de trabajo de muchas de las agencias de cooperación (particularmente las bilaterales) ha contribuido —a mi juicio— a distorsionar el verdadero papel de la cooperación y a reducir su utilidad.

En muchos casos, el tipo de cooperación que surge en las modalidades tradicionales de trabajo resulta en la proliferación de proyectos y acciones de tipo totalmente coyuntural, a menudo competitivos entre sí, ubicados en distintos niveles de la estructura institucional (según operen las relaciones de la agencia particular con dependencias y funcionarios de una administración gubernamental particular). Es frecuente que la orientación de estas actividades específicas

responda más a los intereses y destrezas específicas de las agencias que prestan la cooperación, que a las necesidades reales de los países.

Hemos conocido casos en que estos proyectos se transforman en mecanismos primordialmente orientados a solucionar problemas —comerciales, de recursos humanos, etc.— de los países desarrollados. A veces coinciden los intereses de aquellos con los del país receptor de la cooperación. Otras, la aprobación del proyecto de parte de este último, el “permiso para trabajar”, se transforma en un punto difícil de diálogo político en la relación bilateral. Son muchos los ejemplos con que nos hemos encontrado de proyectos de este origen; en más casos de lo que podría creerse a primera vista, el país en vías de desarrollo se ve comprometido a destinar como contrapartida, durante períodos más o menos largos, recursos escasos que se pierden casi totalmente al finalizar la “cooperación” sin que de ello resulten beneficios permanentes significativos, objetivados en la existencia de una institución capaz de continuar la tarea. El propio fin de la cooperación es a menudo producto de una decisión unilateral de la agencia y responde a cambios en la política del país de origen (cambios de gobierno, cambios de prioridad, dificultades presupuestarias, compromisos con otros países, etc.).

Aun en los muchos ejemplos que podrían citarse de agencias que actúan sobre la base de principios y compromisos de carácter más permanente, ha resultado difícil “desatar” la cooperación del uso de técnicos del país originario de la ayuda, o de modelos de trabajo —exitosos o no en otros contextos— a cuyo nacimiento se asocia la agencia donante.

En etapas sucesivas de su desarrollo institucional el IICA ha insistido siempre en la necesidad de mejorar la capacidad de diálogo de los países con las agencias, a fin de garantizar un aumento continuo de la soberanía técnica y operativa de los organismos nacionales frente a la asistencia proveniente del exterior. Por ello se ha insistido en la necesidad de que las acciones acordadas con autoridades nacionales configuren un verdadero compromiso de trabajo concebido en el mediano y largo plazo, cuyos objetivos se planteen en términos de la consolidación de una capacidad nacional permanente para resolver determinado tipo de problemas, o para conducir procesos concretos de desarrollo sin necesidad de apoyos técnicos adicionales. En este concepto, pese a que las acciones se plantean en términos específicos, con horizontes de programación claros y bien definidos, el compromiso es siempre con los objetivos acordados; ello permite ajustar y reprogramar el trabajo para cumplirlos como parte del mismo compromiso, reacondicionando estrategias y formas de trabajo a cambios de

enfoque, de autoridades nacionales dentro de grandes lineamientos de política. La estrategia de fortalecimiento institucional, reorientada hacia el trabajo con subsistemas, sustenta esta postura.

También se previó en el IICA que estos compromisos de largo plazo pudiesen complementarse con respuestas técnicas ágiles y flexibles a problemas de tipo coyuntural que con frecuencia enfrentan los países. Prácticamente todas las oficinas nacionales del IICA cuentan en sus programas de trabajo con este tipo de acciones y propuestas a las que se pretende den respuesta sin comprometer las acciones de fondo que deben constituir el grueso del trabajo a nivel de país.

Estimo que sería punto importante de agenda para las próximas etapas en la vida del Instituto continuar consolidando este tipo de planteamientos; hacer ver a los países las ventajas que de ellos pueden derivarse tanto desde el punto de vista de la utilidad de los servicios prestados como desde la perspectiva de la participación nacional en la programación y conducción de trabajo de los organismos de cooperación. Es importante transmitir a los Estados Miembros la diferencia entre acciones de largo plazo y acciones coyunturales, ubicando a cada una en el nivel de utilidad que le corresponde, y perfeccionando los mecanismos de programación y de consulta con autoridades nacionales que mejoren el equilibrio y la complementación entre ambas como parte del programa total de cada unidad operativa.

b. El desarrollo y organización del potencial técnico disponible

El reconocimiento de un ámbito institucional amplio asociado al desarrollo agrícola y al bienestar rural plantea al IICA un importante desafío en términos del mantenimiento de un potencial técnico capaz de cubrir todos los campos necesarios para brindar servicios útiles a los países.

La experiencia de los últimos años señala claramente las dificultades implícitas en las dos respuestas comunes. Estas han consistido hasta ahora en los extremos de intentar cubrir todos los campos con personal técnico propio, —integrante de la planta básica— o de tomar decisiones a priori sobre la exclusión de uno u otro campo de la esfera de trabajo del IICA a base de juicios relativos a la relevancia de cada uno, o a la capacidad institucional de tener un impacto real, en plazos relativamente cortos.

A lo largo de esta obra se ha argumentado que la relevancia y gravitación del IICA dependen —entre otras cosas— de dos puntos fundamentales. El primero es la existencia de espacios técnicos legí-

timos del Instituto en todos los campos del desarrollo agrícola y el bienestar rural, con la sola excepción de aquellos en los que ya existen organismos especializados con claros mandatos y reconocida competencia. El segundo se vincula al mantenimiento de un alto nivel de calidad en cada una de las áreas de competencia.

Mantener los espacios técnicos amplios, en todos los campos, mejorando simultáneamente el nivel técnico y profesional de los servicios del IICA, no puede ser acometido únicamente utilizando las fórmulas tradicionales de incorporar más personal y establecer nuevos programas.

A la vez que se reconoce que el desarrollo de nuevas formas de trabajo para satisfacer dichos imperativos constituye punto central de una agenda para el futuro, se sugiere que dos vertientes novedosas, apenas ensayadas en esta etapa podrían constituir la médula de una respuesta propia para las próximas décadas. Me refiero a la cooperación técnica entre países y al establecimiento de un "segundo círculo" profesional involucrado en la labor de cooperación técnica.

La primera de ellas es conocida y ha sido tocada brevemente en otras secciones. La utilización sistemática de esta modalidad de trabajo implicaría el mantenimiento de un sistema permanente de información sobre los organismos nacionales que operan en cada una de las áreas técnicas del IICA. Demandaría un conocimiento crítico del desempeño institucional y del nivel técnico de los recursos humanos disponibles. Exigiría, finalmente, establecer fórmulas y mecanismos mediante los cuales dichos organismos serían incorporados en agrupaciones hemisféricas de diversa índole que participarían activamente en la tarea de cooperación técnica, en forma regular, a través del IICA.

Nuestra intención aquí es únicamente la de consignar la idea central, a sabiendas de que el establecimiento de estos mecanismos para garantizar su funcionamiento regular, exigiría un importante esfuerzo de organización, en el cual se verían involucrados los equipos técnicos a los que se ha hecho referencia a nivel de oficinas y de programas.

El establecimiento de un "segundo círculo" de profesionales representa la aplicación del mismo concepto a técnicos y profesionales que se encuentran ubicados en organismos públicos y privados de la región, que no pasarían a integrar los cuadros permanentes del Instituto, pero que se vincularían a él de manera regular a partir de fórmulas nuevas.

Algunos esfuerzos ya desarrollados (en el ámbito de Centroamérica, en este caso) demuestran que es factible identificar estos profesionales y que existiría entre ellos —en general— marcado interés de integrar redes hemisféricas en campos técnicos concretos. Estas redes harían posible, por una parte, la diseminación de información técnica, la profundización de temas específicos y la contrastación de soluciones diversas a temas comunes; permitirían por otra parte el desarrollo de enfoques y aproximaciones coherentes a la interpretación de fenómenos y problemas del desarrollo desde cada perspectiva técnica.

Simultáneamente, permitirían al Instituto disponer de recursos técnicos de refuerzo para el desarrollo de actividades específicas de cooperación. Además de incrementar la potencia técnica total, la incorporación de profesionales de los países por períodos definidos constituiría un verdadero aporte a la actualización y el reciclaje de los cuadros técnicos permanentes, facilitaría la racionalización de los procesos de reclutamiento y reforzaría el mantenimiento de canales permanentes de comunicaciones con otras instituciones (universidades, organismos públicos y privados) con un ámbito de competencia total o parcialmente similar al nuestro en el nivel nacional.

El crecimiento en importancia de ambas modalidades tendría un profundo efecto sobre el IICA, tanto en términos de sus formas de trabajo y organización como en lo relativo a sus relaciones con profesionales y organismos. Nos permitiría mantener equipos básicos a nivel de las oficinas en los países y a nivel central con capacidad de profundizar en cada campo y en forma multidisciplinaria a la vez que se encargarían de mantener activas, en las redes hemisféricas, a instituciones y personas de reconocida competencia en el mismo campo, apoyándose en ellas.

c. Los recursos externos en el futuro del IICA

Según se indicó en la sección correspondiente, los próximos años serán de contracción de los recursos disponibles en materia de cooperación para el desarrollo. Ello afectará al Instituto desde dos puntos de vista. Es probable, por un lado, que se modifique el tipo de diálogo que tradicionalmente se ha mantenido con los Estados Miembros en relación con la composición crecimiento del presupuesto de cuotas. Algunas indicaciones de ello se han puesto ya de manifiesto en las últimas reuniones de la Junta Directiva. Será más difícil y ardua, por otra parte, la "competencia" con otras agencias —fundamentalmente aquellas de carácter bilateral, y las organizaciones privadas— para la captación de recursos extrapresupuestarios, principalmente destinados a la cooperación técnica.

Se ha discutido mucho en años recientes, a la vez que se daba en el IICA un crecimiento muy acelerado de recursos extrapresupuestarios, sobre la conveniencia misma de que el IICA mantuviese este tipo de crecimiento.

Se adujo en contra de esta tendencia que el Instituto “cambiaría de naturaleza”, asociándose a dicho cambio una pérdida de personalidad técnica propia, una reducción en la autonomía de gestión, y potenciales problemas de carácter organizativo y de administración.

Luego de sopesar las advertencias que se formulaban en este sentido, la administración que ahora concluye decidió, a plena conciencia, aumentar el volumen de recursos por la vía del financiamiento extracuota. No se desconocieron con ello los peligros anunciados, y las posibilidades que acarrearía la decisión, que contaba, por otra parte, con firmes exhortaciones en el mismo sentido de parte de la Junta Directiva.

Cabe hoy formular un doble reconocimiento. Por un lado, se lograron ampliamente los objetivos de complementar el presupuesto de cuotas con recursos provenientes de otros organismos de índole diversa. Por otro lado, fue correcta la advertencia formulada en cuanto al cambio en la naturaleza de los procesos y problemas que habrían de presentarse, como consecuencia de ello, en las esferas técnica y de administración.

El logro de los objetivos en esta materia ha colocado al IICA, indudablemente, en una posición sumamente relevante en el cuadro global de instituciones de cooperación en materia de desarrollo agrícola y bienestar rural en este hemisferio. Como resultado de ello, ha aumentado también nuestra influencia en un buen número de campos técnicos, a la vez que se nos reconoce cada vez más, dentro y fuera de América, como un vehículo de gran interés para la canalización de recursos técnicos, humanos y financieros, para apoyar el desarrollo de nuestros Estados Miembros. La solución de los problemas que de ello se han derivado es —inevitablemente, a mi entender— parte inquestionable de una agenda para el futuro.

Aquellos asociados al mantenimiento de una personalidad técnica propia, y al mejoramiento constante de la capacidad y peso específico del IICA dentro de su ámbito de trabajo han sido analizados en secciones anteriores. La consolidación de equipos de trabajo, el ajuste y renovación de los cuadros técnicos, el fortalecimiento de la organización y operación de las oficinas nacionales, el afianzamiento de una perspectiva correcta con respecto al papel y funciones de las ac-

ciones de carácter multinacional y la sistematización de nuevas modalidades de trabajo pueden constituir algunos de los elementos esenciales para plantear soluciones orgánicas y coherentes a estos problemas.

Aquellos problemas relativos a la organización y administración de recursos muy cuantiosos, provenientes de una gran cantidad de donantes con procedimientos, requisitos y normas diferentes, son de indudable urgencia. Ello es así, en particular, porque el IICA debe a toda costa evitar que se trasladen a su administración problemas externos ya que —en las dimensiones que hoy se manejan— ello podría afectar la operación global del organismo.

No corresponde en estas páginas, desde la perspectiva de una administración que concluye, más que consignar algunas líneas generales referidas a la solución de los mismos, implícitas en el conjunto de decisiones que a ese respecto se han venido tomando en los últimos años. En tal sentido, dos puntos aparecerían como de singular vigencia.

El primero se refiere a lo que podría llamarse una mayor “profesionalización” de algunas dimensiones técnicas de la administración. Para el IICA de antes resultaba importante que quienes tuviesen a su cargo tareas diversas de administración estuviesen también familiarizados con campos técnicos básicos del Instituto y con el tipo de cooperación que éste prestaba a los países. A ello obedece que muchas de estas responsabilidades hayan recaído sobre colegas que habían desempeñado otro tipo de funciones en su carrera en el IICA. Esta necesidad continúa vigente. Merece análisis, sin embargo, una nueva perspectiva que revise dicho estilo para complementarlo con la incorporación de nuevos elementos, formados específicamente, y a alto nivel, en algunos de estos campos. De la combinación de una experiencia amplia como la que hoy tenemos (sobre las necesidades particulares que en materias técnicas de administración plantean nuestras operaciones expandidas) con la incorporación de nuevos elementos en formación y experiencia de primera calidad, podrían surgir las respuestas y ajustes del IICA en su nueva proyección, en la etapa que ahora se inicia.

Un segundo punto tiene que ver con las capacidades gerenciales que necesariamente deben asociarse hoy al desempeño de todas las funciones con responsabilidades directivas en el Instituto. Es preciso reconocer que, pese a varios intentos que se han realizado por proporcionar este tipo de capacidad a ciertos niveles de nuestro personal, dificultades asociadas a la continuidad y profundidad de la capacitación, a la vocación técnica real de algunos colegas y a la propia com-

plejidad creciente de la operación del IICA, el nivel de competencia gerencial está por debajo de las necesidades actuales y futuras de la institución.

Ambos puntos y los naturales ajustes que a ellos se asociarían en materia de organización y procedimientos, forman parte de un modelo total que incluye también la estructura y funciones básicas del IICA, y responden al estilo de conducción global del organismo.

Subsiste aún otro problema, relacionado con la estrategia básica de crecimiento continuado del IICA. Implícito en la línea general de la administración que culmina, se encuentra el presupuesto de que el crecimiento debe mantenerse, canalizado a partir de renovados principios de racionalidad sustantiva y vocación técnica que se derivan de la nueva Convención.

A partir de tal presupuesto, ello requeriría continuar la sistematización de las relaciones con los organismos de carácter financiero y técnico, bilateral y multilateral, público y privado, que constituyen donantes potenciales del IICA. Un esfuerzo de las acciones en Washington para atender estas relaciones crecientes y desarrollar otras con nuevos tipos de donantes (particularmente las fundaciones), y la iniciación de acciones similares en Europa, constituirían pilares básicos de esta estrategia.

En términos generales, parecería importante ratificar:

- 1) Que la búsqueda de recursos extracuota debe intensificarse con el propósito de que el IICA gane más iniciativa en el proceso;**
- 2) Que podría resultar contraproducente efectuar esta búsqueda a partir de lineamientos distintos a los que utiliza el IICA para programar sus recursos de cuotas;**
- 3) Que se debe evitar una dependencia excesiva de un número reducido de donantes, y**
- 4) Que los recursos extracuota no pueden convertirse en el único vehículo para el desarrollo de campos técnicos nuevos.**

Dentro de lo anterior, podría conferirse particular énfasis al desarrollo de una estrategia integrada para el crecimiento de los recursos extracuota provenientes de los propios Estados Miembros, dirigidos fundamentalmente a reforzar la operación de las oficinas del

IICA en los países, dentro de los programas aprobados por la Junta Directiva y en total consonancia con las demandas nacionales.

d. La iniciativa especial en algunos campos de trabajo

Se ha mantenido también en el tapete, en las discusiones internas y en el diálogo con los países en nuestra Junta Directiva, el tema de la "concentración" de actividades del IICA en un conjunto más o menos reducido de áreas. En varias secciones de esta obra se ha descrito un modelo de trabajo en el cual se mantiene competencia particular en un número elevado de campos técnicos a nivel del IICA como un todo, circunscribiéndose las decisiones de concentración a los planes de acción de mediano plazo adelantados por las oficinas en los países. En el mismo contexto, se ha intentado definir el papel que en dicho modelo correspondería desempeñar a las acciones de carácter multinacional. Este conjunto de ideas formó parte de los planteamientos de racionalidad instrumental que han guiado la acción del IICA hasta este momento.

Pero el tema de la concentración tiene una dimensión adicional, que solo queda parcialmente cubierta con las ideas expresadas anteriormente. Me refiero específicamente a la decisión que puede —y debe— tomar el IICA en algunos casos, en relación con el desarrollo de iniciativas particulares en algunos campos de trabajo a los que se asigna prioridad especial en el mediano plazo.

Estas áreas, que corresponden normalmente a intereses de grupos significativos de países, configuran conjuntos especiales de aportes técnicos que el IICA considera de gran importancia desarrollar como soporte básico de ulteriores acciones a nivel de país, y se asocian a grandes problemas o restricciones al desarrollo agrícola y el bienestar rural en la región.

Algunos de los campos seleccionados con este propósito en épocas recientes han sido la investigación en materia de producción y productividad de cultivos tropicales (área esta de enorme gravitación en América), sistemas de producción, salud animal, sanidad vegetal y desarrollo rural. En fechas muy recientes la VIII Conferencia Interamericana de Agricultura, y la propia Junta Directiva del IICA, han señalado como áreas adicionales de singular interés el desarrollo de zonas áridas y semiáridas y los recursos naturales.

Hasta el presente se ha buscado mantener una gran flexibilidad en la forma de tratar cada uno de estos campos, de acuerdo a sus características propias y a la forma en que están siendo atendidos por

los Estados Miembros. Sólo a título de ejemplo, el reacercamiento del CATIE a la órbita del IICA, la creación y fortalecimiento de los programas de salud animal y sanidad vegetal, y la creación de la Subdirección General Adjunta para el Desarrollo Rural, muestran la diversidad de planteamientos con que se enfocó el otorgamiento de prioridades.

En el caso del CATIE, su renovado trabajo dentro de la órbita del IICA se enfocará particularmente en el desarrollo de sistemas agrosilvopastoriles, con énfasis en el pequeño agricultor del trópico, para la producción de alimentos y agroenergéticos, y la producción forestal. Ello constituye un reconocimiento al importantísimo papel que le corresponde desempeñar, como Centro intermedio, en el fortalecimiento de relaciones fluidas entre los Centros Internacionales y los organismos de ámbito nacional. Ello coincide también con el énfasis que al fortalecimiento de los Centros de carácter regional otorga el reciente informe de la Comisión Brandt.

No se puede descartar, en algunos de esos casos, el papel que podría desempeñar la iniciativa privada en la acción, siempre que los países involucrados la acepten.

Es probable que la necesidad de enfatizar prioridad en algunas áreas se mantenga en la próxima etapa de la evolución del IICA. Punto de agenda para dicha etapa sería, en ese caso, la precisión de la forma en que tal prioridad en campos específicos debería reflejarse en la organización y operación del Instituto.

en uso además del frijol común (*Phaseolus vulgaris*) y por ello se requiere intensificar el cultivo de otras especies, algunas ya conocidas en nuestro medio y cuyo potencial es mayor que el del frijol común, por tratarse de especies de mejor adaptación a regiones húmedas y calientes. Por ejemplo, está el "caupi" (*Vigna spp.*), cuyo contenido proteínico es de 23-25 por ciento (en realidad muchos de los frijoles de la Cuenca Amazónica son "caupies"); luego está el gandul (*Cajanus indicus*) que crece bien bajo condiciones semi-áridas y ofrece un gran potencial por la utilización industrial del grano tierno, además de ser una planta perenne y de producción continua durante todo el año.

Otras dos especies de gran potencial son el Frijol Mungo (*Vigna radiata*) y el Frijol de Palo (*Cajanus cajan*) o "pigeon pea". El primero es uno de los más altos en contenido proteínico (24 0/0) y ambos son altos en calcio, hierro, fósforo y vitaminas; además, estas dos especies toleran condiciones de baja precipitación.

Finalmente debe mencionarse el ajonjolí o sésamo (*Sesamum indicum*), cultivo que se adapta bien tanto en regiones tropicales como subtropicales y produce un alimento alto en proteína (22 0/0) conteniendo dos aminoácidos esenciales, metionina y cistina, hecho que lo diferencia de otras leguminosas y oleaginosas. Constituye por tanto, un magnífico suplemento a las dietas basadas en carbohidratos. Es rico en minerales como calcio, hierro y fósforo y además de su uso como alimento para el hombre, es un cultivo productor de aceite para consumo humano y los residuos, después de extraído el aceite, constituyen un alimento de alto valor proteínico (43 0/0) para aves y animales.

3. Frutas tropicales

La producción de frutas tanto para el consumo local como para la exportación es uno de los pocos renglones agrícolas de gran potencial en los trópicos. La riqueza en especies frutales autóctonas es apreciable pero su consumo está restringido casi totalmente a los nativos de la región en que se producen, ya que en la mayoría de los casos son enteramente desconocidos por el hombre "civilizado"; tales especies silvestres sometidas a manejo y mejoramiento genético, tal vez podrían constituir nuevas fuentes de alimento. Dificultades en el transporte a los centros de consumo pueden ser

otra limitante para su difusión debido a que muchos de estos frutos son altamente perecederos.

Desde el punto de vista alimenticio, las frutas contribuyen en la dieta humana con elementos esenciales como el ácido ascórbico, algunas vitaminas y minerales, carbohidratos y proteínas.

Entre las especies que merecen atención se citan el pejibaye (*Guilielma gassipaes*), cuyo fruto es de alto valor nutritivo, principalmente en vitamina A. Constituye una planta de doble propósito, pues además del fruto se aprovecha el tallo para la producción de palmito. Se citan como ejemplos de la gran cantidad de especies nativas de regiones tropicales: algunas Anacardiáceas como el "caju" (marañón), (*Anacardium occidentale*) y la manga (*Mangifera indica*); una gran variedad de Anonáceas, Bombáceas como el zapote amarillo; Caricáceas como la papaya; Bomeliáceas como la piña; Cucurbitáceas como el melón y la sandía; Lauráceas como el aguacate; Lecitidáceas como la Castaña del Brasil; Cesalpináceas como el tamarindo; Moráceas como la fruta de pan y la yuca; Mucáceas como el banano; Passifloras como el maracuyá y muchas otras más.

4. Otros productos

Entre otros productos alimenticios merecen atención las nueces que contribuyen a la alimentación con vitaminas, minerales y aceites. La más importante es la Castaña del Brasil y las almendras de la fruta de pan. Entre las especies introducidas la de mayor potencial es la Nuez de Macadamia.

Varias especies y condimentos como ajíes, pimienta negra y diversos colorantes ricos en vitamina A, ácido ascórbico y minerales también merecen atención especial.

Otro sector poco atendido es el de las hortalizas tropicales cuyo consumo mayor es en Africa y el Oriente, especialmente aquellas que se consumen por su follaje, como puntas de tallos y brotes nuevos; su importancia radica en el aporte que hacen de elementos esenciales como nitrógeno, hierro, calcio y fósforo. Inclusive se consumen las hojas tiernas del camote y de la yuca por su alto contenido en proteínas, vitaminas A y C, y tiamina.

Algunas frutas también se utilizan como verduras, como las cucurbitáceas, ricas en fósforo, hierro y ácido ascórbico;

las diferencias en los sistemas de programación y asignación de recursos en cada entidad y de los automatismos inevitables de las burocracias, que requieren mantener dependencias sin contenido económico y sin capacidad real de garantizar esfuerzos sostenidos de cooperación.

Es indudable que en períodos recientes se han producido avances significativos en el diálogo con la Secretaría General de la OEA y con otros organismos especializados para superar la duplicación de funciones y programas. No escapa a la lectura cuidadosa de algunos de los documentos que registran este diálogo —particularmente en el primer caso— que éstos distan mucho de representar un real encuentro de voluntades, más allá de los puntos formales. No obstante ello, es indudable también que se dio en esa oportunidad un primer paso importante, que abre las puertas a futuras negociaciones y acuerdos de mayor significación en cuestiones prácticas y de principios.

No es posible descartar, en este momento, la necesidad eventual de llevar estos temas a la consideración de los Estados Miembros a través de foros políticos a los que, como organismo especializado, el IICA tiene pleno acceso. Ese momento aún no ha llegado, al no haberse agotado todavía como punto de agenda para la nueva fase del IICA la operacionalización de los acuerdos ya obtenidos.

Es distinto el caso de las relaciones con otros organismos especializados, como la Organización Panamericana de la Salud y el Instituto Indigenista Interamericano. En ambos casos el IICA ha encontrado terreno fértil y buena disposición para llegar, en un futuro muy cercano, a mecanismos operativos concretos para hacer efectiva la suma de esfuerzos y recursos a nivel de proyectos, programas y acciones específicas de distinto ámbito. La iniciativa vigorosa del IICA en esta materia, adelantada en forma simultánea a las negociaciones globales pendientes aún con la Secretaría General de la OEA, puede demostrar en forma concreta a los países y las distintas entidades regionales y mundiales las ventajas de la coordinación y el trabajo conjunto.

Pero hay una segunda dimensión en la que parecería importante precisar y reforzar el papel de nuestro Instituto. Se trata de insertar al organismo especializado en los mecanismos e instancias responsables que planteen las grandes iniciativas y negociaciones en materia global de desarrollo. Con el más profundo respeto por los esfuerzos que hoy se adelantan en este sentido, es imposible dejar de manifestar una honda preocupación por la limitada capacidad que hoy existe en la Secretaría General para incorporar, con profundidad y realismo,

los temas centrales de la transformación agraria y el desarrollo rural en las agendas políticas globales de nuestra región.

Existen sobrados y bien conocidos argumentos para demostrar el papel crítico de éstos en el desarrollo general de los países americanos, de tal suerte que no es realista el planteamiento de iniciativas regionales que no lo contemplen, o que sólo lo hagan en forma superficial. Estos cuerpos políticos y técnicos por una parte, y el IICA por otra, requieren una capacidad de reflexión y prospección seria en la materia. Duplicar esta capacidad sería un absurdo tanto desde el punto de vista de los recursos como desde la perspectiva de la operación total del Sistema Interamericano.

Se ha discutido ya con la Secretaría General sobre los necesarios esfuerzos conjuntos que se deben desarrollar en el futuro en esta materia. En principio, se ha reconocido la necesidad de fortalecer esta dimensión del Sistema; se ha reconocido también que es imprescindible el aporte del IICA en este sentido, a través de las instancias técnicas de la Secretaría General, a los cuerpos políticos de la Organización.

Continuar esta discusión y resolverla a través de soluciones operativas concretas, constituiría un segundo punto de agenda crítico para la próxima fase en la vida institucional del IICA en este campo.

El futuro de las relaciones con el Sistema Mundial

Es obvio que las relaciones de cooperación y coordinación con las iniciativas que adelanta el Sistema Mundial en América Latina y el Caribe no pueden ser negociadas y acordadas exclusivamente por el IICA, sin que sean acotadas al contexto más amplio de las relaciones de aquél con el Sistema Interamericano.

La trama de las negociaciones futuras entre ambos sistemas se presenta sumamente compleja a comienzos de los años ochenta. Contribuyen a dicha complejidad, entre otros muchos, los temas centrales de la agenda política Norte-Sur, la evolución de la política de bloques y sus manifestaciones concretas en América Latina y el Caribe y la prioridad muy reducida que se asigna a nuestra región en el concierto mundial de la cooperación para el desarrollo.

Estos puntos son legítimos y su tratamiento es componente insoslayable para la configuración de grandes pautas de discusión para el futuro de la paz, la justicia y la equidad en el mundo, y de la contribución de nuestra región para alcanzar los grandes objetivos globales.

El IICA tiene importantes contribuciones que realizar al Sistema Interamericano para reforzar su papel de interlocutor del Sistema Mundial. Lo que la región ya ha aprendido en materia de desarrollo, los logros alcanzados —responsables hoy, en parte, por la limitada prioridad de la esfera regional— son un punto de partida interesante que, complementando temas políticos, puede reforzar la gravitación de América Latina y el Caribe frente a otras regiones del mundo en desarrollo.

Si el IICA consolida su papel en el Sistema Interamericano, puede efectuar simultáneamente una contribución importante a la regularización y afianzamiento de la inserción de éste en el Sistema Mundial.

Pero hay otras restricciones —particularmente relevantes en el ámbito de la cooperación para el desarrollo— que afectan en gran medida las relaciones entre ambos sistemas y que no dependen, en rigor de verdad, de sus más altos intereses políticos. Nos referimos particularmente a las dificultades de coordinación y complementación que subsisten aún entre las muchas agencias del Sistema de las Naciones Unidas (pese a esfuerzos recientes por superarlas) que confieren a las relaciones entre ellas y los organismos especializados de ámbito regional, el carácter de una instancia más para regular y dirimir conflictos interagenciales, para consolidar roles y espacios políticos a nivel mundial.

Los más perjudicados en este ya prolongado ejercicio de automatismos burocráticos son los países de la región, que no sólo ven reducirse en su monto y complicarse en su manejo los recursos disponibles para la cooperación en materia de transformación agraria y desarrollo rural, sino que son a menudo involucrados en conflictos y diferendos entre organismos y funcionarios. Estos no siempre se plantean teniendo en mente los más altos intereses de la región, en términos políticos y en materia de desarrollo, y rara vez resultan en beneficios tangibles para los países. Valen aquí, tal vez más que en el contexto exclusivamente interamericano, las palabras ya citadas del Presidente Herrera Campins.

Los puntos de agenda pendientes para el IICA en este campo son, por lo citado, extraordinariamente complejos. Por una parte, resulta absolutamente claro que el mantenimiento de los mecanismos y formas de programar y ejecutar la cooperación con los países es absurdo: despilfarra recursos, duplica organismos y tareas, compite por recursos escasos, genera en los países innecesarios y repetidos compromisos de contrapartida, etc. A nadie costaría imaginar una suma

real de esfuerzos, organizados y coordinados para mejor aprovechar recursos y multiplicar resultados, para recoger y diseminar experiencias exitosas, para concentrar esfuerzos en la solución de problemas críticos. El logro de este objetivo debería constituir, para el IICA, un propósito irrenunciable de mediano plazo.

Por otra parte, alcanzar estos enfoques racionales para la organización de la cooperación técnica en nuestra región, requiere la solución de los automatismos burocráticos, necesita de un real encuentro de voluntades entre ambos sistemas y —más que nada— exige que quienes tienen la responsabilidad de conducción de los organismos, particularmente a nivel mundial, adquieran la gran visión del desarrollo en América Latina y el Caribe, con sus particularidades y su gran potencial para contribuir al progreso a nivel mundial.

Es de esperar que por razones de fondo, y por la solución de situaciones coyunturales que involucran a ambos sistemas, las nuevas autoridades del IICA puedan alcanzar, en esta etapa, aquello que en la anterior quedó pendiente. Los propios países de la región, en última instancia, podrán tener que ser llamados a efectuar un planteamiento político global en busca de esta mayor racionalidad en un área de cooperación que —más allá de toda duda— les es vital.

Las relaciones con los países desarrollados

Uno de los temas importantes para el futuro del IICA es el de la sistematización de las relaciones con países desarrollados, dentro y fuera del contexto interamericano, en materia de cooperación.

El marco general del Sistema Interamericano es potencialmente propicio para este tipo de esfuerzo. La presencia en el IICA de los Estados Unidos y Canadá, y de un número creciente de países observadores extracontinentales refleja —en el ámbito técnico referido a la agricultura y el desarrollo rural— una marcada tendencia que en el contexto de los foros políticos ha incorporado la OEA a su evolución general de los últimos años.

Pese a conocidas restricciones sobre el monto y la prioridad de la cooperación con los países de América Latina y el Caribe, la presencia de países desarrollados en el seno del IICA, como Miembros y como Observadores, objetiva su voluntad inicial de integrarse al esfuerzo global de la región en materia de transformación agraria y desarrollo rural. Es en buena medida responsabilidad nuestra el no haber logrado, hasta el momento, una mayor participación de parte de ellos en los esfuerzos que en esta materia emprenden nuestros Estados Miembros.

A priori, dos parecen ser las restricciones mayores que se seguirán enfrentando en este sentido. La primera de ellas tiene que ver con la prioridad que se continúa asignando a las acciones y programas de carácter bilateral frente a iniciativas multilaterales, canalizadas a través de organismos regionales. A dicho punto se refieren otras secciones de esta obra. Toca señalar aquí solamente que no se ha logrado aún modificar esta tendencia, ya sea haciendo ver a los países desarrollados las ventajas intrínsecas de los enfoques multilaterales, o bien encontrando fórmulas de canalización multilateral de recursos bilaterales sin que se desdibuje el origen inicial de los recursos de cooperación. En principio, esto último sólo sería factible en la medida que los intereses del país donante se circunscriban genuinamente a la obtención de objetivos de desarrollo por parte de los países de la región. La búsqueda de estas nuevas modalidades de canalización de recursos bilaterales se detiene, necesariamente, frente al mantenimiento de objetivos propios de los países desarrollados, ligados a intereses puramente comerciales, financieros, etc.

Si bien esta tarea no es sencilla, no hay que descartar que el progreso de las negociaciones globales Norte-Sur dé lugar al surgimiento de nuevas iniciativas que modifiquen —al menos en el caso de nuestro ámbito de trabajo— la racionalidad básica de la cooperación para el desarrollo con que operan los países industrializados dentro y fuera de nuestro Continente.

La segunda restricción se refiere al mantenimiento de ataduras de distinto tipo en la cooperación de los países desarrollados. Estas van desde limitaciones para la adquisición de bienes y servicios hasta la onerosa utilización de profesionales originarios de esos países y el empleo casi obligatorio de fórmulas y modelos específicos para la solución de problemas, porque resultaron útiles en otras regiones, o porque a ellos se asocia determinada competencia técnica del país desarrollado.

Si bien es posible concebir un lugar para este tipo de cooperación dentro del esfuerzo global, que ella constituya el componente principal de la ayuda del país desarrollado, contradice totalmente el espíritu de la cooperación mundial, y los compromisos éticos y políticos asumidos por el mundo desarrollado en sus propias políticas de cooperación y en el seno de foros internacionales.

El aumento y la sistematización de las relaciones del IICA con estos países pasa necesariamente por la superación de ambas restricciones. Para conseguirlo, aparece como fundamental el desarrollo de estrategias globales de aproximación a cada uno, involucrando una

información seria y bien documentada sobre la naturaleza y resultados de nuestro trabajo y el decidido apoyo de nuestros Estados Miembros en las negociaciones de corte multilateral, y particularmente en las de ámbito bilateral.

No corresponde que nos detengamos, en estas páginas, en los logros que en este campo se registraron en los últimos años. Sólo cabe señalar que desde hace tiempo el desarrollo de relaciones de esta naturaleza se ha venido concibiendo como una pieza fundamental en el esfuerzo por diversificar las fuentes de financiamiento y apoyo para nuestra acción a nivel nacional, a la vez que como una importante fuente de recursos técnicos, información y tecnología de origen extraregional.

El aumento de estas relaciones dentro de los lineamientos señalados podría tener también un marcado impacto en nuestras conversaciones con las agencias de cooperación de los países desarrollados de nuestra región, particularmente los Estados Unidos, que han constituido hasta ahora un componente importante de las relaciones de cooperación mantenidas por el Instituto. En el caso de Canadá, podrían derivar, como beneficio adicional, una clarificación de las políticas de cooperación de ese país respecto de nuestra región, un incremento de los montos de esa ayuda —acompañado de una diversificación de los países beneficiarios— y un “desamarre” mayor de los recursos disponibles.

Si se argumenta frente a los países extracontinentales la necesidad de aumentar sus responsabilidades de cooperación hacia América Latina y el Caribe, un más claro compromiso de parte de los Estados Unidos y Canadá es condición *sine qua non*.

En otras secciones se han adelantado algunas reflexiones sobre las formas que podrían asumir los esfuerzos del IICA en este campo. No corresponde aquí desarrollar el detalle de las mismas, que integra estrategias mayores de financiamiento y relaciones externas del organismo en su nueva etapa.

5.3 ALGUNAS DIMENSIONES POLITICAS DEL FUTURO

En otras secciones se sugiere que el manejo explícito de algunas categorías políticas incidirá, en el futuro más que hasta ahora, en el desarrollo de las acciones de cooperación técnica del IICA y en sus relaciones con los Estados Miembros, con otros organismos y con países desarrollados.

En la medida que intentos y ensayos en materia de desarrollo rural, (adsritos a sucesivas concepciones en materia de desarrollo en América Latina y el Caribe) fueron agotándose en los últimos años, el tema de la viabilidad política de los esfuerzos emprendidos a nivel nacional e internacional pasa a primer plano. Más bien, la pregunta relevante parece ser hoy si la ruptura entre el liberalismo democrático y el liberalismo económico en nuestro Continente, que apunta Prebisch en un escrito reciente, permite concebir al desarrollo mismo como un proceso políticamente viable a comienzos de la década de 1980.

¿Puede sustraerse el IICA al análisis y la discusión de la viabilidad política de sus propuestas y de los modelos implícitos en la cooperación que presta a los países? Existe en algunos sectores del Instituto y de otros organismos la tentación de responder afirmativamente a esta pregunta, acotando la respuesta a lo que antiguamente se definía como la neutralidad de lo tecnológico, del crecimiento y la reproducción de las plantas y los animales, del apropiado manejo y conservación de los recursos naturales. Forma parte inseparable de estas respuestas la reducción de las miras y el ámbito de competencia del organismo para circunscribirlo a temas exclusivamente referidos a las ciencias agrícolas, a la producción y a la productividad.

Pienso que el intento de construir esta respuesta está superado en el Instituto y en los propios países, por varias razones. Primero, porque no es imprescindible —y en muchos casos resulta incuestionablemente marginal— la contribución que puede realizar la cooperación técnica internacional para la diseminación de tecnología ya existente, o para la generación de nueva tecnología a nivel de nuestros Estados Miembros. Segundo, porque aún el desarrollo de espacios legítimos para emprender esta tarea en los países terminaría no siendo neutro —y acarreando problemas de viabilidad política— toda vez que un volumen importante de los esfuerzos sea referido a sectores productivos distintos de aquellos a los que se asigna prioridad en un gobierno determinado. Tercero, porque aún coexisten en la región regímenes de vocación política diversa, para quienes la "neutralidad" del aporte se mediría en términos de su contribución a sectores pro-

ductivos tan dispares como la agricultura comercial, el pequeño empresario agrícola y los marginados rurales. Cuarto, porque la vocación política de los gobiernos de nuestra región —incluso la de los países desarrollados— es variable en el tiempo. Quinto, porque los propios países (y basta para ello analizar las demandas de cooperación técnica que se formulan a organismos especializados) rechazan la neutralidad, exigiéndonos en cambio capacidad para apoyar modelos con determinada racionalidad política, que de ninguna forma son neutros en sí mismos.

Por supuesto, las anteriores no agotan el conjunto de razones. Pero si por neutralidad entendemos la capacidad de apoyar a todos los países, sea cual fuere la naturaleza de sus políticas, ello de ninguna manera permitiría reducir el ámbito de la acción del Instituto, regresarlo a su antiguo cauce de las ciencias agrícolas exclusivamente y reducir la atención a los temas del bienestar rural a supuestos débiles y poco verosímiles sobre la distribución de beneficios como consecuencia automática del aumento del producto.

El nivel de país

Si queda descartada la visión clásica de la neutralidad, y si por imperativo genérico asociado a la propia naturaleza del IICA se toma la necesidad de apoyar a todos nuestros Estados Miembros en las rutas escogidas por ellos para la transformación agrícola y el desarrollo rural, el tema de la viabilidad política pasa a integrar inevitablemente el diálogo cotidiano con cada país. Soslayarlo tendría como consecuencia reducir la utilidad de las acciones del Instituto y podría resultar, eventualmente, en una pérdida de la viabilidad global de la acción del IICA en países específicos.

La incorporación del tema político en el diálogo no pasa necesariamente por la discusión ideológica. En muchos países y para el IICA, ésta resultaría absurda y sin sentido. Más bien, desde el punto de vista del IICA esta discusión podría circunscribirse al tema de las poblaciones-meta; del efecto de acciones distintas, de modelos y políticas diferentes, sobre distintos tipos de productores y sobre los múltiples sectores de la población rural. El planteamiento es simple, no es nuevo ni de aplicación inédita en la región. No obstante ello, es poco el instrumental con que cuentan los países, y aun los propios organismos, para medir objetivamente el efecto de distintas opciones de política y de trabajo en sectores diversos de la población.

En sus actuales instrumentos doctrinarios el IICA mantiene una concepción del desarrollo en la cual los sectores de menores ingresos

no pueden ser excluidos de los beneficios del progreso, en cuya obtención y distribución —según nuestro Plan General— debe darse la participación activa y plena de toda la población. Así, el diálogo legítimo y genuino con los Estados Miembros, para determinar la naturaleza del programa de trabajo con cada país, requeriría el tratamiento explícito de nuestra contribución en términos de los sectores de población que de ella derivarían beneficios. Ello resultaría importante para el país, que obtendría una idea clara del tipo de contribución que el IICA está en condiciones de realizar en la ruta escogida para el desarrollo. Resultaría también vital para el IICA, que estaría en condiciones de formular juicios críticos a priori sobre la viabilidad de su contribución y de su trabajo en el mediano y largo plazo.

Lo anterior presupone el mantenimiento de los lineamientos básicos de doctrina con que hoy cuenta el Instituto. Es cierto que ésta puede ser modificada por los Estados Miembros mediante el ajuste de los textos fundamentales que rigen la vida de la institución. Me atrevo a sugerir, sin embargo, que la modificación radical de la doctrina no se vislumbra hoy como una probabilidad inmediata. Más aún, me permito proponer que toda modificación que se le introduzca continuará acotando la acción del Instituto a poblaciones-meta que no podrán excluir —porque tampoco lo hacen los países en sus instrumentos básicos de política— los sectores de población de menores ingresos. El discurso pronunciado por el Excelentísimo Presidente Figueiredo del Brasil por radio y televisión el 10 de diciembre de 1981 constituye un buen ejemplo de ello. Refiriéndose a la aprobación de la Ley General de Prescripción, señala que la misma “. . . se refiere a la inmediata y enérgica aceleración de la Reforma Agraria y realza, una vez más, la política humanista que ha presidido y continuará presidiendo con creatividad y firmeza la acción social de (mi) Gobierno . . .”

En razón de ello, es legítimo plantear que la forma y medida en que el tema de la viabilidad política se integre al diálogo con los países continúa como punto de agenda para el futuro.

La perspectiva que confieren al Instituto la historia y los fracasos de los últimos años, el “agotamiento de modelos” y “estrategias” y la persistencia de problemas centrales del desarrollo rural y la transformación agrícola, lo colocan en buena posición para continuar perfeccionando su doctrina. Ello implica el intento de tornarla operativa en las distintas áreas técnicas, objetivando la contribución que desde cada una de ellas se puede realizar a poblaciones-meta que —dentro de lineamientos básicos comunes— deberían identificarse en cada uno de los Estados Miembros.

La perspectiva interamericana y la perspectiva latinoamericana

Se postula que el manejo explícito de algunas categorías políticas en el IICA no se limitará, en el futuro, a sus relaciones con los Estados Miembros que utilizan los servicios de la institución.

Desde mediados de la década de 1970 cobra fuerza una nueva perspectiva "latinoamericana" para el desarrollo de la región, objetivada en el vigoroso crecimiento de la importancia del Sistema Económico Latinoamericano. En esta perspectiva se reconoce que los procesos de desarrollo dentro de cada país no son enteramente autónomos, que existen vinculaciones internacionales —dentro de la región y con países desarrollados, particularmente los Estados Unidos— de los que se derivan ingentes beneficios para una organización regional que mejore las condiciones globales de negociación entre América Latina y el Caribe, en forma autónoma, por un lado, y en especial los Estados Unidos por otro.

De un carácter inicial que enfatizó las negociaciones globales entre los países y del conjunto de éstos con los Estados Unidos, el SELA avanzó hacia una visión más amplia, en la que se sugiere que los esfuerzos en materia de cooperación para el desarrollo pueden también adelantarse con ventajas desde una perspectiva auténticamente regional, sin la participación directa de los países más desarrollados en el esfuerzo.

Estos razonamientos han ido cobrando fuerza en los últimos años; se insertan con algunas ventajas en la racionalidad política básica de las negociaciones a nivel mundial y aparecen hoy incuestionablemente ligadas —desde su perspectiva particular— al diálogo y las negociaciones regionales de los próximos años. El vigoroso y continuado apoyo de algunas naciones como México y Venezuela al desarrollo del SELA augura para éste un papel relevante en el escenario político regional durante los años ochenta.

El IICA se integró muy temprano en la órbita del Sistema Interamericano y desde entonces opera en él. La racionalidad básica de éste difiere —desde el comienzo de las doctrinas panamericanistas— de los postulados actuales de ámbito latinoamericano, en que uno de sus principios básicos radica, precisamente, en la participación activa de todos los países del hemisferio, incluido los Estados Unidos.

En el caso del IICA, la participación de todas las naciones de la región es aún mayor que en la propia Organización de los Estados Americanos, ya que incluye como miembros a Canadá y Guyana que,

por razones distintas, no forman parte de aquélla. Dada la gravitación de algunos problemas regionales en materia de sanidad vegetal y salud animal, es probable que incorpore también a Belice en un futuro próximo, sin que pueda descartarse —por similares razones— la reactivación de programas en Cuba en un plazo también corto.

En el caso del Instituto es posible afirmar que la presencia de los países desarrollados ha sido en general un elemento positivo. Esto es así no sólo como consecuencia del importante aporte financiero que estos países realizan al presupuesto de cuotas, y el apoyo adicional que prestan a proyectos específicos, sino también porque de su participación en el diálogo global han logrado percibir la perspectiva de los países en desarrollo, respetando los enfoques propios de la región sin utilizar su gravitación política singular para influir sobre el destino de los recursos o las modalidades de trabajo.

Algunas variaciones en la política exterior de estos países, sin embargo, y conocidas restricciones en el monto y destino de los recursos disponibles, parecen vaticinar algunos cambios importantes en el papel que ellos juegan en el contexto del Sistema Interamericano en general, y del IICA en particular, para los próximos años.

Hoy resulta sumamente ventajosa la operación simultánea de un Sistema Interamericano y de un Sistema Económico Latinoamericano. Cada uno de ellos cumple un papel y ambos, en el largo plazo, se complementan y convergen hacia objetivos comunes de desarrollo hemisférico.

En tal situación, razones financieras y técnicas hacen interesante que los organismos especializados se mantengan dentro de la órbita del Sistema Interamericano. Esta alternativa no resultaría tan clara, sin embargo, en caso de modificarse —por decisión unilateral de los países desarrollados— los fundamentos básicos de la perspectiva interamericana, desapareciendo tales ventajas y extendiéndose al ámbito especializado los conflictos y el uso de la influencia política que son comunes en otros niveles del Sistema.

Esta posibilidad, cuya incidencia no puede hoy razonablemente ignorarse en el horizonte del mediano plazo, parece demandar del Instituto en los próximos años dos tipos de iniciativas simultáneas. Por un lado, se requeriría un esfuerzo particular para garantizar la continuidad de las contribuciones financieras y técnicas de los países desarrollados dentro de patrones de interacción y cooperación con los demás Estados Miembros similares a los actuales. Por otro lado, parece aconsejable también incorporar al diálogo de los cuerpos di-

rectivos del IICA, en los que también participan los países desarrollados, la discusión sobre el tipo de relaciones que debe establecer el Instituto con las iniciativas que, en el ámbito de su competencia, comiencen a desarrollarse en el Sistema Económico Latinoamericano.

No está fuera de las posibilidades de un IICA que continúe su evolución actual, la promoción de futuras instancias de negociación entre América Latina y el Caribe y los países desarrollados y su participación en ellas, dentro del marco de los mecanismos que hoy existen para tal efecto, o en el contexto de mecanismos nuevos que vayan surgiendo durante los años ochenta.

El conjunto de estas perspectivas podría requerir, y ello constituye punto fundamental de una agenda para el futuro, el afianzamiento de una capacidad institucional muy fuerte para asesorar al Director General en esta materia, y para apoyarlo en el desarrollo de las negociaciones que de ella se deriven.

El papel de los países desarrollados en el futuro del IICA

Estrechamente vinculado al anterior, este tema es de vital importancia para precisar y prever la naturaleza de la evolución que experimentará el IICA en el futuro.

Subyace los principios constitutivos básicos del Sistema Interamericano el postulado de que el progreso y bienestar de cada uno de los países de la región es condición imprescindible para el bienestar general y para el desarrollo de todos. Es sobre esta base que los países más desarrollados de nuestra región se han integrado al esfuerzo común del desarrollo rural, estableciendo a partir de ellos las pautas centrales de su participación en los cuerpos directivos y los programas de cooperación del organismo.

En los últimos años, sin embargo, comienza a observarse un doble fenómeno que podría acarrear un cuestionamiento implícito de aquellos principios. A medida que se ha incrementado la gravitación del Instituto, dichos países han comenzado a percibir su utilidad potencial para la solución de algunos problemas regionales que les afectan directamente. La pretensión que el IICA colabore en la solución de dichos problemas es legítima, y no difiere de las expectativas de los otros países frente al organismo.

En el caso de los países desarrollados, sin embargo, la solución de dichos problemas podría tornarse el punto central del diálogo con

el IICA y, bajo ciertas circunstancias, acarrearía una especie de "condicionamiento" informal del apoyo continuado al organismo.

Simultáneamente, pese al crecimiento en la importancia del IICA, las dependencias en los países desarrollados a las que se vincula el Instituto tienen un peso muy relativo en la política exterior, y aun en la política de cooperación de estos últimos. Como consecuencia de ello, los problemas regionales cuya solución por parte del Instituto pasa a ser prioritaria para esos países, pocas veces se vinculan a los problemas centrales del desarrollo de la región y con frecuencia operan al margen de las negociaciones y acuerdos de importancia mayor que tienen lugar a nivel político, fuera de la órbita inmediata del organismo especializado. Como parte del mismo fenómeno, en aquellas ocasiones en que son necesarias decisiones de alto nivel relacionadas con hechos críticos en la vida del IICA (tales como importantes cambios de rumbo, elección de autoridades, etc.) o vinculadas a negociaciones regionales sobre temas de envergadura, resulta difícil llegar a los niveles adecuados de decisión de los países desarrollados a través de las dependencias que constituyen nuestro enlace.

Si bien la dinámica propia de la evolución del IICA puede, por sí sola, modificar estas tendencias en el futuro, no puede descartarse la necesidad de negociar más adelante con los países desarrollados un cambio en su nivel de participación en el Instituto. En la época en que la investigación y la educación constituían las preocupaciones principales del IICA era razonable que los países —todos los países— participaran de su dirección y administración superior a través de organismos técnicos, competentes en la materia.

La evolución del IICA hacia temas más amplios del desarrollo rural que involucran otros ámbitos institucionales y llegan a sugerir, en ocasiones, el establecimiento de relaciones y negociaciones importantes a nivel regional y entre los países, requeriría en la próxima década una participación de otro nivel de parte de los países desarrollados. En cierta forma, los principios mismos de la cooperación interamericana se ven comprometidos en ello.

Nota final

A lo largo de esta obra se ha buscado interpretar la evolución del IICA en su dinámica interna, asociándola mediante algunas referencias a lo que en el mismo lapso ocurría en los países, y a su forma particular de encarar el desarrollo rural y la transformación agraria.

Este itinerario ha sido necesariamente restringido, acotando a un "aquí y ahora" necesario en esta fase de transición para el IICA. La "agenda" también tiene ese carácter.

Desde una perspectiva global, sin embargo, no cabe duda respecto a que la paz y la supervivencia de la familia humana son, más allá de cualquier retórica, los puntos centrales de toda Agenda para el Futuro.

Estamos tan acostumbrados a ver fragmentos de nuestro entorno; nos encontramos hasta tal punto presos en el análisis de manifestaciones y consecuencias —evidentemente genuinas y de innegable vigencia— que los problemas centrales trascienden muchas veces nuestras energías y nuestro esfuerzo transformador, se vuelven difusos y parecen alejarse del trabajo y el compromiso cotidiano.

Como señaló W. Brandt en la Introducción al Informe Norte-Sur(*) ". . . las nuevas generaciones del Mundo no sólo necesitan soluciones económicas: requieren ideas para inspirarlas, esperanzas para animarlas, y primeros pasos para hacerlas realidad. Necesitan una creencia en el hombre, en la dignidad humana, en los derechos humanos básicos; una creencia en los valores de la justicia, la libertad, la paz, el respeto mutuo, en el amor y la generosidad, en la razón más que en la fuerza".

Si es que alguna vez existió, ha concluido ya la época en que el trabajo transformador en los países y las regiones podía sustraerse del contexto global, de los grandes acontecimientos, de los problemas mundiales, de la supervivencia misma de la especie.

Este es sin duda el entorno real de nuestro trabajo, a la vez que su objetivo último y su razón verdadera.

Lo que resulta cierto en la perspectiva más amplia también lo es en el cumplimiento de la más estrecha y precisa obligación cotidiana. Tal es el origen de la perplejidad general de los trabajadores del desarrollo frente a la complejidad de las tareas y los desafíos, y de la frustración de todos frente a la modestia de los logros, al carácter limitado de los compromisos de muchos países y agencias y a la lentitud con que lo que ya hemos aprendido se vuelve práctica común.

(*) North-South: A Programme for Survival. The report of the Independent Commission on International Development Issues, under the Chairmanship of Willy Brandt; Pan Books, London, 1980.

Estoy convencido de que en estas próximas décadas retornaremos inexorablemente a la reivindicación de los grandes desafíos como imperativo práctico, como obligaciones no cumplidas. Estoy convencido también de que, asumirlos realmente afectará de manera profunda las relaciones entre los países, el esfuerzo que realice cada país en el contexto general. Sé, finalmente, que cambiará la naturaleza misma de los organismos regionales e internacionales, el sentido de sus mandatos y la práctica de su trabajo.

**NOMINA DE LOS DISCURSOS Y EXPOSICIONES
DEL DIRECTOR DEL IICA
DR. JOSE EMILIO G. ARAUJO**

**NOMINA DE LOS DISCURSOS Y EXPOSICIONES
DEL DIRECTOR DEL IICA
DR. JOSE EMILIO G. ARAUJO**

AÑO 1970

1. Discurso pronunciado ante el Consejo de la Organización de los Estados Americanos (reunido en funciones de Junta Directiva del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas) al asumir el cargo de Director General de este organismo. Sesión celebrada en Washington, D.C., el 21 de enero de 1970.
2. Discurso pronunciado en la Decimoquinta Reunión del Consejo Técnico Consultivo y Novena Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. Mar del Plata, Argentina, 20 de abril de 1970.
3. Exposición ante la Comisión Asesora. Bogotá, Colombia, 29 de junio de 1970.
4. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1970, al Ing. Armando Samper, Ministro de Agricultura de Colombia. Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá, Colombia, 30 de junio de 1970.
5. Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1968 al Dr. Jorge Harrar, Presidente de la Fundación Rockefeller. Washington, D.C., 16 de noviembre de 1970.
6. Exposición: La juventud rural en el desarrollo de América Latina; Mover a la Juventud Rural para el Desarrollo. Buenos Aires, Argentina, 24 a 30 de octubre de 1970.
7. El IICA y la FAO. Cooperación al servicio del mismo mandante: los pueblos de América. Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina. Caracas, Venezuela, octubre de 1970.

8. Discurso pronunciado en la VIII Reunión Latinoamericana de Fitotecnia. Bogotá, Colombia, 22 a 28 de noviembre de 1970.

AÑO 1971

9. Discurso pronunciado en la ceremonia de toma de posesión del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo: la Coordinación de actividades del IICA y el BID.
10. El hombre, sujeto del desarrollo. Exposición presentada en la Undécima Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. Lima, Perú, 24 a 26 de mayo de 1971.
11. Exposición ante la VI Conferencia Interamericana de Agricultura. Lima, Perú, 24 a 26 de mayo de 1971.
12. El IICA y la educación para el desarrollo. Palabras pronunciadas en la ceremonia de inauguración de la Reunión Técnica Internacional sobre Educación y Desarrollo Rural. México, D.F., México, 25 a 30 octubre de 1971.
13. La coordinación y el Sistema Interamericano. Puntos de vista expuestos en el Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA. San José, Costa Rica, 1971.

AÑO 1972

14. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana al Dr. Alvaro Barcellos Fagundes (Brasil). Río de Janeiro, enero de 1972.
15. Palabras pronunciadas en la ceremonia de graduación del Centro Tropical de Enseñanza en Investigación. Turrialba, Costa Rica, 11 de febrero de 1972.
16. La asistencia técnica internacional y los ideales del Rotary International. Charla ofrecida en el Club Unión de San José. San José, Costa Rica. 23 de marzo de 1972.
17. El papel de la documentación y de la información en la dinámica del desarrollo. Discurso pronunciado en la Tercera Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas —AIBDA—. Buenos Aires, Argentina, 10 a 14 de abril de 1972.
18. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Decimoséptima Reunión del Consejo Técnico Consultivo del IICA. San Salvador, El Salvador, 5 de mayo de 1972.

19. **La Cooperación técnica internacional. Mensaje a la Decimoséptima Reunión del Consejo Técnico Consultivo y Undécima Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA.** San Salvador, El Salvador, 5 a 8 de mayo de 1972.
20. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de la Reforma Agraria.** Panamá, República de Panamá, 14 a 20 de mayo de 1972.
21. **Indispensabilidad de una tecnología propia en el desarrollo de América Latina. Discurso pronunciado en el acto de inauguración de los edificios de CEPEC.** Itabuna, Brasil, junio de 1972.
22. **La acción del IICA en el fortalecimiento de la investigación agrícola. Discurso pronunciado en los actos de conmemoración del establecimiento del Servicio Shell para el Agricultor.** Caracas, Venezuela, 18 de junio de 1972.
23. **Indicadores del fortalecimiento de las instituciones del sector agrario. Discurso pronunciado en la Reunión Conjunta de la Interamerican Foundation y el IICA.** Bogotá, Colombia, 7 a 11 de julio de 1972.
24. **Convergencia creciente de los esfuerzos de desarrollo del IICA y la FAO. Discurso pronunciado en la Duodécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina.** Cali, Colombia, 21 de agosto a 2 de setiembre de 1972.
25. **Trigésimo aniversario de la fundación del IICA. Exposición en la Sede de la OEA.** Washington, D.C., 4 de octubre de 1972.
26. **Exposición en: AID-Washington-MSU and IICA Meeting on Management for Rural Development.** Washington, D.C., 23-25 October, 1972.
27. **Procesos y perspectivas. Discurso pronunciado en la Conferencia de la Unión Panamericana de la Asociación de Ingenieros.** Lima, Perú, 29 de octubre a 4 de noviembre de 1972.
28. **Discurso — Na sessão do abertura de Seminário sobre Sistemas de Colonização no Amazonia (Trópicos Umidos).** Belém, Pará, Brasil, 6 de octubre de 1972.
29. **Democracia y reforma agraria, términos sinónimos en América Latina. Discurso pronunciado en la Séptima Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano.** San Salvador, El Salvador, 28 noviembre de 1972.
30. **El tema actual de la juventud rural. Discurso pronunciado en la Conferencia Interamericana de Líderes de Juventudes Rurales, Puerto Rico, 8 a 16 de diciembre de 1972.**

31. Discurso pronunciado en la ceremonia en que Canadá hizo su ingreso al IICA como Estado Miembro.

AÑO 1973

32. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Decimotercera Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID), San José, Costa Rica, 22 de febrero de 1973.
33. Discurso pronunciado en la Decimonovena Reunión Anual del Programa Cooperativo Centroamericano para el Mejoramiento de Cultivos Alimenticios. Turrialba, Costa Rica, 22 de febrero de 1973.
34. Discurso pronunciado en la inauguración del Simposio sobre el Control Integral de HYPSPHYLA. Centro Tropical de Enseñanza e Investigación (CTEI). Turrialba, Costa Rica. 5 a 12 de marzo de 1973.
35. The Community Enterprise and Agrarian Reform in Latin America. Exposición preparada en colaboración con el Dr. Francisco Oliart. Abril de 1973.
36. Discurso pronunciado en el desarrollo del Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Washington, D.C., 4 a 15 de abril de 1973.
37. Palabras pronunciadas en desarrollo del temario sobre Derecho Agrario en la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. San José, Costa Rica, 27 de abril de 1973.
38. Lines of Action and Cits Social Projection of Agricultural Activities. Exposición presentada durante las conversaciones con las universidades de Cornell, Michigan y Wisconsin. U.S.A., abril de 1973.
39. Palabras pronunciadas en la sesión de clausura del Curso Latinoamericano sobre Empresas Comunitarias Campesinas. Copira, Panamá, República de Panamá, 1 de junio de 1973.
40. Discurso pronunciado en la sesión de incorporación de Guyana como Estado miembro del IICA. Washington, D.C., junio de 1973.
41. Discurso pronunciado en la sesión inaugural del XXI Congreso de Horticultura. San José, Costa Rica, 16 de julio de 1973.
42. Discurso pronunciado en la ceremonia de creación del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza —CATIE—. Turrialba, Costa Rica, 17 de junio de 1973.
43. Palabras pronunciadas en la ceremonia de inauguración del Seminario Nacional sobre Zonificación Ecológica de Cultivos y Regionalización Agrícola de Honduras. Tegucigalpa, setiembre de 1973.

44. Palabras pronunciadas en la sesión inaugural de la Quinta Mesa Redonda del AGRINTER y Primer Seminario Interamericano sobre Avances en Documentación Agrícola. Turrialba, Costa Rica, 23 de agosto de 1973.
45. Palabras pronunciadas en la sesión inaugural de la Reunión del Comité Ejecutivo del Consejo Asesor Interamericano para la Juventud Rural. San José, Costa Rica, 5 a 7 de setiembre de 1973.
46. Palabras pronunciadas en la sesión inaugural de la Reunión de Educadores del IICA. Turrialba, Costa Rica, 11 a 14 de setiembre de 1973.
47. Palavras na sessão inaugural do Seminário de Currículos e Métodos do Ensino Agrícola Superior. Pelotas, RS., 8 a 9 de outubro de 1973.
48. Discurso pronunciado en la Reunión de ABEAS. Facultad de Agronomía Eliceu Maciel, 8 a 12 de octubre de 1973.
50. Discurso pronunciado en el acto de descubrir la Placa Simbólica de Agradecimiento al Gobierno de Costa Rica por la donación del terreno en que se construyó el edificio de la Sede Central del IICA. San José, Costa Rica, 7 de octubre de 1973.
51. Administración y reforma agraria: Planificación y reforma agraria; Ejecución de la reforma agraria. Temas desarrollados en la participación del IICA en el Seminario sobre Reforma Agraria. Madrid, España, octubre y noviembre de 1973.
52. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1973 al Ing. Agr. Carlos Muñoz Pizarro (Chile). Santiago, Chile, 5 de diciembre de 1973.

AÑO 1974

53. Palabras pronunciadas en la Ceremonia de Graduación de la Última Promoción del IICA. Turrialba, Costa Rica, 25 de enero de 1974.
54. Palabras pronunciadas en la Octava Reunión de Ejecutivos de la Reforma Agraria del Istmo Centroamericano. San José, Costa Rica, 18 a 22 de febrero de 1974.
55. Discurso pronunciado en el desarrollo de la Mesa Redonda sobre Reforma Agraria, en la Novena Reunión de ALAF, Panamá, marzo de 1974.
56. Las Empresas comunitarias como alternativas de estructura socioeconómica. Presentación hecha en la Novena Reunión de ALAF. Panamá, República de Panamá, 10 a 16 de marzo de 1974.
57. El contenido humanista de los programas de investigación agrícola. Primera intervención en el desarrollo de la Novena Reunión de ALAF. Panamá, República de Panamá, 10 a 16 de marzo de 1974.

58. Intervención del IICA en el desarrollo de la Novena Reunión Anual del CIES. Quito, Ecuador, 10 a 16 de marzo de 1974.
59. Palabras pronunciadas para agradecer la condecoración de la Orden del Mérito Agrícola otorgada por el Gobierno del Perú. Lima, Perú, 20 de marzo de 1974.
60. Discurso pronunciado ante la Comisión General de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Atlanta, Georgia, Estados Unidos de América, 24 de abril de 1974.
61. Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Seminario sobre Sistemas de Producción en los Trópicos. Turrialba, Costa Rica, mayo de 1974.
62. Mensaje del Director General a la Decimotercera Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. Caracas, Venezuela, 15 a 18 de mayo de 1974.
63. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Decimonovena Reunión del Consejo Técnico Consultivo y la Decimotercera Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. Caracas, Venezuela, 15 a 18 de mayo de 1974.
64. Palabras pronunciadas en la sesión de clausura del Curso sobre Empresas Comunitarias Campesinas. IICA-CIRA, Bogotá, Colombia, 31 de mayo de 1974.
65. Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural de la Reunión Técnica sobre Participación Campesina y Reforma Agraria. San José, Costa Rica, mayo de 1974.
66. Intervención en representación del IICA en la Primera Reunión Internacional sobre la Utilización de Subproductos del Café en la Alimentación Animal y otras Aplicaciones Agrícolas e Industriales. Turrialba, Costa Rica, 11 a 14 de junio de 1974.
67. Discurso pronunciado para agradecer el homenaje que le ofreció el Gobierno de Guatemala. Guatemala, 18 de junio de 1974.
68. Intervención en el Seminario sobre Derecho Agrario. Lima, Perú, 21 de junio de 1974.
69. Discurso pronunciado na – Inauguração da VI Reunião da Comissão do IICA do Programa Cooperativo Regional da Pesquisa Agrícola – Zona Sul, Brasília, Brasil, 24 de junho de 1974.
70. Palabras dichas en oportunidad de la Reunión de Investigación de los Países del Cono Sur. Sede del programa, Brasília, Brasil, 24 de junio de 1974.

71. Discurso pronunciado en la XIII Conferencia Regional de la FAO para América Latina. Panamá, República de Panamá, 12 a 24 de agosto de 1974.
72. Palabras en la inauguración del Seminario Nacional de Reforma Agraria para Estudiantes Universitarios —Universidad de Costa Rica— San José, Costa Rica, 16 a 21 de setiembre de 1974.
73. Conferencia sustentada sobre: "Novas Perspectivas das Ciências Domésticas no Desenvolvimento Nacional". Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba, São Paulo, 23 a 27 de setembro de 1974. Tema desenvolvido: "Contribuições das Ciências Domésticas ao Desenvolvimento Rural".
74. El recurso tierra en el desarrollo de América Latina. Tema presentado en el Seminario Internacional de Cooperación Técnica, Extensión y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 1974.
75. Discurso en la sesión inaugural del Seminario Internacional de Cooperación, Extensión y Desarrollo. Santo Domingo, República Dominicana, 6 a 12 de octubre de 1974.
76. Palabras pronunciadas en la sesión inaugural de la Conferencia Interamericana sobre Juventudes Rurales. San José, Costa Rica, 15 a 18 de octubre de 1974.
77. Palabras pronunciadas en la Reunión Técnica Nacional de Mercadeo Agropecuario: Sus problemas y políticas. San José, Costa Rica, 15 a 18 de octubre de 1974.
78. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana al Dr. Oscar Brauer Herrera (México). México, D.F., 18 de octubre de 1974.
79. Palabras pronunciadas en la XIV Reunión Anual de ABEAS. Universidad Federal Rural de Río Janeiro, KM.47, sobre el tema: Integración Universidad-Comunidad. Río de Janeiro, Brasil, 28 a 31 de octubre de 1974.
80. Exposición presentada en la V Conferencia Latinoamericana de Educación Agrícola Superior. México, D.F., México, 25 a 30 de noviembre de 1974.
81. Declaración del IICA ante la Conferencia Mundial de Alimentos. Roma, Italia, 1974.

AÑO 1975

82. Presentación ante la sesión inaugural del Curso Intensivo sobre Sistemas de Producción Agrícola en el Trópico. CATIE, Turrialba, Costa Rica, 17 de febrero de 1975.

83. **Discurso pronunciado en la Reunión de Países Miembros del IICA interesados en el Desarrollo de los Trópicos, 1975.**
84. **Palabras de agradecimiento por el homenaje que le rindió la Asociación Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas – AIBDA – México, D.F., 1975.**
85. **Presentación ante la Conferencia Regional de la FAO para América Latina. Lima, Perú, 23 de marzo de 1975.**
86. **Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del V Congreso Mundial de la I-AALP. México, D.F., 14 de abril de 1975.**
87. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la XX Reunión del Consejo Técnico Consultivo y de la XIV Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. Ottawa, Canadá, 5 a 8 de mayo de 1975.**
88. **Mensaje del Director General a la XIV Reunión Anual de la Junta Directiva. Ottawa, Canadá, 5 de mayo de 1975.**
89. **Ciclo de conferencias del Director General del IICA en el Colegio de Costa Rica, mayo de 1975.**
90. **Exposición de observaciones y comentarios del IICA sobre el documento de trabajo de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Agricultura. Madrid, España, 26 a 31 de mayo de 1975.**
91. **Algunas políticas agrarias que pueden retardar el crecimiento poblacional urbano. Documento presentado en la Conferencia Regional Preparatoria –HABITAT– reunida en Caracas, Venezuela, del 30 de junio al 4 de julio de 1975; previa a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, que se reunirá en Vancouver, Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976.**
92. **Presentación del Director General del IICA ante los equipos de evaluación. Reunión de Evaluación de la División de Planeamiento. Sede Central, San José, Costa Rica, 21 a 25 de julio de 1975.**
93. **Discurso pronunciado en el Ciclo de Conferencias sobre Reforma Agraria para Parlamentarios de Costa Rica. San José, Costa Rica, 28 a 31 de julio de 1975.**
94. **Discurso pronunciado en la sesión de clausura del V Congreso Latinoamericano de la Ciencia del Suelo. Medellín, Colombia, 21 de agosto de 1975. Tema del discurso: El uso racional del suelo en los planes nacionales de desarrollo.**
95. **Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1975 al Ing. Jorge Ortiz Méndez (Colombia). Bogotá, Colombia, 22 de agosto de 1975.**

96. **Presentación ante el Seminario 111-5 30/75 El Fomento de los organismos de autoayuda con el concurso de corporaciones de desarrollo.** Bonn y Berlin, Alemania, 29 de setiembre de 1975.
97. **Palabras de agradecimiento en el homenaje ofrecido con motivo de su reelección como Director General del IICA.** San José, Costa Rica, 17 de octubre de 1975.
98. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la VII Mesa Redonda del AGRINTER.** Maracay, Venezuela, 24 a 26 de noviembre de 1975.

AÑO 1976

99. **El Desarrollo rural regional. Conferencia sustentada en la Reunión Técnica Nacional sobre Desarrollo Agrícola Regional.** Tegucigalpa, Honduras, 10 a 11 de febrero de 1976.
100. **Exposición ante la Junta Directiva Permanente.** Washington, D.C., 17 de febrero de 1976.
101. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la VIII Mesa Redonda del AGRINTER.** 11 de abril de 1976.
102. **Discurso pronunciado en la ceremonia celebrada en ocasión del ingreso de Barbados como país miembro del IICA.**
103. **Discurso pronunciado en la ceremonia celebrada en ocasión del ingreso de Trinidad-Tobago como país miembro del IICA.**
104. **Declaración del Director General del IICA en la Primera Reunión de Consulta del Grupo Internacional para el Desarrollo Agrícola de América Latina.** Cancún, México, 14 a 16 de mayo de 1976.
105. **Palabras pronunciadas en la sesión inaugural de la Reunión de Directores de Organismos Claves y Comités Regionales para la Revisión del Programa de Información Agropecuaria del Istmo Centroamericano —PIADIC—.** San José, Costa Rica, 25 de mayo de 1976.
106. **Discurso pronunciado en la XXII Reunión Anual del Programa Cooperativo para el Mejoramiento de Cultivos Alimenticios.** San José, Costa Rica, 26 de julio de 1976.
107. **Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega del Premio en Desarrollo Agrícola Interamericano al Ing. Luis Paz Silva.** Lima, Perú, 1976.
108. **Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1976 al Ing. Agr. Hernando Bertoni, Ministro de Agricultura de Paraguay.** Asunción, Paraguay, 1976.

109. Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración del edificio de la Sede Central del IICA en San Isidro de Coronado, San José, Costa Rica, 7 de octubre de 1976.

AÑO 1977

110. Participative Technical Cooperation. Background discussion paper prepared for thy Conference on "New Approaches to Technical, Assistance in Acceleration Agricultural" to be held in Munich, April 26 to 28, 1977.
111. Discurso pronunciado en la ceremonia en que le fue impuesta la condecoración de la Orden de Duarte, Sánchez y Mella en el Grado de Gran Cruz, Placa de Plata, otorgada por el Gobierno de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, 20 de mayo de 1977.
112. El desarrollo agrícola y su contribución al desarrollo del agro. Conferencia sustentada en el Seminario sobre Educación Agrícola Superior que se realizó en ocasión de las Bodas de Diamantes de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima, Perú, 19 de julio de 1977.
113. Palabras pronunciadas para agradecer el otorgamiento del grado de Profesor Honorario de la Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima, Perú, 19 de julio de 1977.
114. El Desarrollo rural integral. Conferencia pronunciada en el Seminario sobre Desarrollo Rural Integrado. La Paz, Bolivia, 25 de julio de 1977.
115. Educação Superior e Estructura Agrária na América Latina. Aula Integral na Universidade de Goias, 1977.
116. Discurso en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana —1977— al Ing. Agr. Humberto Gandarillas Santacruz. La Paz, Bolivia, 26 de julio de 1977.
117. Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega del Premio Agrícola Interamericano para Profesionales Jóvenes —Zona Norte 1977— al Ing. Carlos Orlando Arjona Muñoz. Guatemala, 8 de agosto de 1977.
118. Exposición sobre Experiencias Latinoamericanas en Empresas Asociativas y la modernización de la empresa agrícola. 1977.
119. Palabras pronunciadas en el Segundo Seminario Latinoamericano de Riego por Goteo, 1977.
120. Palabras en la ceremonia de entrega del Premio Agrícola Interamericano para Profesionales Jóvenes —Zona Andina 1977— al Economista Douglas Jatem, 1977.

121. **Palabras en la ceremonia de entrega del Premio de Desarrollo Agrícola Interamericano —1977—, al arquitecto Pablo Hary. Buenos Aires, Argentina, 23 de agosto de 1977.**
122. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la VI Conferencia Interamericana de Agricultura. Tegucigalpa, Honduras, 8 de setiembre de 1977.**
123. **Posición del IICA en relación con el papel del adiestramiento en la cooperación técnica participativa para el desarrollo. Contribución a la Reunión de representantes de instituciones de adiestramiento. Washington, D.C., 21 a 24 de setiembre de 1977. (Conferencia promovida por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial).**
124. **Discurso pronunciado en la ceremonia de conmemoración del XXXV Aniversario del IICA. San José, Costa Rica, 7 de octubre de 1977.**
125. **Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega del Premio Agrícola Interamericano para Profesionales Jóvenes —Zona Sur 1977— al Ing. Claudio Cafeti (Chile).**
126. **Educación de posgrado al servicio del desarrollo rural. Tema desarrollado en la Reunión de Barinas, Venezuela, octubre de 1977.**
127. **Notas para una conferencia: La acción del IICA en los países de América, Sede Central, 1977.**
128. **Discurso pronunciado en la ceremonia en que recibió la condecoración de la Enmienda de la Orden de Isabel la Católica, otorgada por el Gobierno de España. San José, Costa Rica, 26 de octubre de 1977.**

AÑO 1978

129. **Palabras pronunciadas en la sesión de apertura de la IX Mesa Redonda del AGRINTER. San José, Costa Rica, 5 de abril de 1978.**
130. **Exposición del Director General del IICA en la presentación del Informe Final de la Asesoría al Subproyecto de Tecnificación Agropecuaria del PIDAGRO. Santo Domingo, República Dominicana, 7 de abril de 1978.**
131. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la V Reunión Interamericana de Bibliotecarios y Documentalistas Agrícolas —AIBDA—. San José, Costa Rica, 10 de abril de 1978.**
132. **Discurso pronunciado en la sesión de clausura de la V—RIBDA. San José, Costa Rica, 14 de abril de 1978.**
133. **Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega del Premio del IICA en Periodismo Agrícola 1977. San José, Costa Rica, 27 de abril de 1978.**

134. Mensaje del Director General a la XVII Reunión de la Junta Directiva. Asunción, Paraguay, 22 a 24 de mayo de 1978.
135. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la XVII Reunión Anual de la Junta Directiva. 22 de mayo de 1978.
136. Discurso pronunciado en el Seminario sobre Educación de Adultos. Sede Central del IICA, San José, Costa Rica, 2 de julio de 1978.
137. Presentación en la Reunión Internacional sobre Educación de Adultos y Empresas Comunitarias.
138. The Commuty, the Enterprise and Agrarian Reform in Latin American (con la colaboración del Dr. Francisco Oliart).
139. The Commuty Behind the Commuty Enterprise, 1978.
140. Participación —Joint Interciencia— AAAS Symposium, 1978.
141. Presentación sobre el tema de la cooperación técnica participativa. Sede Central, San José, Costa Rica, 1978.
142. Discurso en la sesión inaugural del Curso Regional Latinoamericano sobre Empresas Juveniles de Autogestión. San José, Costa Rica, 1978.
143. Participación en el Panel Número 1. Reunión Internacional sobre Educación de Adultos y Empresas Comunitarias, 1978.
144. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1978 al Dr. Antonio Pires.
145. O processo do desenvolvimento rural, 1978.
146. Exposición sobre Los sistemas de producción animal como componente del desarrollo rural, 1978.
147. Discurso en la ceremonia de entrega de los Premios en Desarrollo Agrícola Interamericano y de Profesionales Jóvenes —Zona Andina 1978—. Bogotá, Colombia, 1978.
148. Desenvolvimento da agricultura na América Latina e sua correlação com Brasil. Palestra na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Brasília, 21 setembro de 1978.
149. A Agricultura Brasileira: As questões do seu desenvolvimento. Conferencia no Seminário sobre Problemas Brasileiros. Piracicaba, Brasil, setembro de 1978.
150. A Produção Agropecuária e a Tecnologia. Palestra proferida no Ciclo de Debates sobre Reforma Agrária. Pôrto Alegre, Brasil, 1978.

151. A Vitória contra a Fome: Pre-requisito da Paz. Tema proferido em ocasião do Congresso de Pertrição. Rio de Janeiro. R.J., 1978.
152. Enfoques modernos para el desarrollo de la agricultura latinoamericana. Palabras pronunciadas en el Círculo de Periodistas Agrícolas. Buenos Aires, Argentina, 27 de agosto de 1978.
153. Discurso pronunciado en el acto de conmemoración del Quinto Aniversario del CATIE. Turrialba, Costa Rica, 26 de octubre de 1978.

AÑO 1979

154. Primer Seminario de SOLIDARIOS. Sede Central del IICA, San José, Costa Rica, 22 a 26 de enero de 1979.
155. Inflação e Produção. Tema apresentado no Seminário sobre Desenvolvimento Agrícola na Assambléia do Estado do Paraná. Brasil, 24 janeiro de 1979.
156. Documento para la Reunión de Bellagio. Italia, 16 a 21 de febrero de 1979.
157. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Reunión del Grupo de Trabajo para Consulta sobre Plaguicidas Agrícolas. Sede Central, San José, Costa Rica, 1979.
158. Discurso pronunciado ante la Junta Directiva del IICA en la sesión para la firma de la Convención del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Washington, D.C., 6 de marzo de 1979.
159. Desarrollo agrícola en América Latina. Conferencia sustentada en el Plenario de la XXV Reunión Anual del PCCMCA — Programa Cooperativo Centroamericano para Mejoramiento de Cultivos Alimenticios. Tegucigalpa, Honduras, 19 de marzo de 1979.
160. Discurso pronunciado en la Reunión con Directores de las Oficinas de Planificación de Centroamérica, México, Panamá, República Dominicana y Haití y Representantes de AID y de las Universidades de Iowa, Michigan, E.E. U.U.
161. La acción de la banca de fomento en la adopción de tecnologías adecuadas y su impacto sobre el empleo. Exposición presentada en la IX Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. Santo Domingo, República Dominicana, 3 a 6 de abril de 1979.
162. A review of the Current Status and Future Needs for Remote Sensing Training and Technology Transfer in Latin America. Documento presentado por el Dr. Rufo Bazán en: The Seminar on Remote Sensing Applications and Technology Transfer for International Development. April, 18-21, 1979. Ann Arbor, Michigan, U.S.A.

163. La educación, la ciencia y el desarrollo económico y social en América Latina. Conferencia presentada en la X Reunión de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Agrícolas. Acapulco, México, 22 a 28 abril de 1979.
164. Una investigación agrícola comprometida con el desarrollo rural de América Latina. Exposición presentada en Santiago, Chile. Santiago, 7 de mayo de 1979.
165. A speahead of rural development in Latin America. Colaboración para la prensa. Publicada en el Foreign Agricultural Service. U.S. Department of Agriculture.
166. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la XVIII Reunión de la Junta Directiva del IICA. La Paz. Bolivia, 14 de mayo de 1979.
167. Discurso pronunciado en el acto de inauguración del Primer Seminario Interamericano sobre Promoción de la Empresa Juvenil de Autogestión. Sede Central, San José, Costa Rica, 23 de julio de 1979.
168. Los cultivos tropicales como base de la alimentación del mundo. Conferencia sustentada en la Caribbean Food Crops Society. Santo Domingo, República Dominicana, 7 a 11 de agosto de 1979.
169. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Primera Reunión de Directores de Sanidad Vegetal. Sede Central, San José, Costa Rica, 15 a 18 de agosto de 1979.
170. Words pronounced at the presentation of a Commemorative Plaque to the Kellogg Foundation. Battle Creek, Michigan, August 31, 1979.
171. Discurso pronunciado en la Embajada del Brasil, en Costa Rica, para expresar su agradecimiento por la condecoración de la Orden de Río Branco, en el Grado de Comendador, otorgada por el Gobierno del Brasil. San José, Costa Rica, 17 de agosto de 1979.
172. Discurso pronunciado en el acto de inauguración del Seminario sobre Reforma Agraria para Oficiales de las Fuerzas Armadas Dominicanas. Santo Domingo, República Dominicana, 1979.
173. Presentación del tema La producción de alimentos. Sede Central, San José, Costa Rica, 1979.
174. Presentation at thy World Food Council. Ottawa, Canada, September 4-6, 1979.
175. Discurso pronunciado en la ceremonia de entrega del Premio IICA de Periodismo Agrícola 1978. Sede Central, San José, Costa Rica, 19 de setiembre de 1979.

176. La producción de alimentos y la nutrición humana en América Latina: Algunas ideas para una estrategia de innovaciones. Exposición presentada (ver 174) en el Consejo Mundial de Alimentación. Ottawa, Canadá, 4 a 6 de setiembre de 1979.
177. Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la VIII Conferencia de Juventudes Rurales de las Américas y España. Valladolid, España, 7 de octubre de 1979.
178. Proyecto comunitario da Universidade. Conferencia ofrecida en la Universidad Federal Católica de Pelotas. Pelotas, Río Grande do Sul, Brasil, 12 de octubre de 1979.
179. Informe presentado en la VIII Conferencia de la Juventud Rural de las Américas y España (Ver 177). Tema: El IICA y su compromiso con la juventud rural. Valladolid, España, octubre de 1979.
180. Discurso pronunciado na cerimônia de entrega da Medalha Agrícola Interamericana ao Doutor Paulo de Tarso Alvim. Brasília, Brasil, 18 de outubro de 1979.
181. O IICA no futuro. Comentário I e Comentário II. Direção Geral, 1979.
182. Discurso pronunciado en el acto de inauguración de la XIII Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano. Santo Domingo, República Dominicana, 1979.
183. Speech by the Director General at thy Ceremony to Award thy 1979 Interamerican Agricultural Award for Young Professionals for thy Antillean Zone to Frances L. Chandler. Bridgetown, Barbados, November 28, 1979.
184. Presentation at thy Session of thy International Affairs Section of thy Adult Educative Association. Boston, U.S.A., November 8, 1979.
185. Palavra na Cerimônia de abertura do III Seminário Latinoamericano sobre Irrigação por Gotejamento, Campinas, Estado de São Paulo, Brasil, 8 a 15 de outubro de 1979.
186. Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega del Premio de Desarrollo Agrícola Interamericano 1979 al Ing. Ricardo Hepp., y el Premio Agrícola Interamericano para Profesionales Jóvenes —Zona Sur 1979— al Ing. Sebastián Pérez C. Santiago, Chile, 7 de diciembre de 1979.
187. As culturas tropicais, fonte renovável de energia e base de alimentação do homem, 1979.
188. Presentación de un documento sobre las relaciones de cooperación con el Gobierno de Grenada, 1979.

AÑO 1980

189. **Educación de adultos, alimentos y desarrollo.** Tema presentado en el Diálogo Nacional sobre la Educación Costarricense. San José, Costa Rica, 1 de febrero de 1980.
190. **La problemática de la juventud rural y la empresa privada.** Documento de desarrollo del tema. Sede Central, San José, Costa Rica, febrero de 1980.
191. **Algunos puntos de vista sobre cooperación interamericana.** Documento de circulación restringida. Sede Central, San José, Costa Rica, febrero de 1980.
192. **Palabras pronunciadas en la inauguración del Seminario sobre la Banca de Desarrollo y el Crédito Agrícola (ALID/IICA).** San José, Costa Rica, 18 de febrero de 1980.
193. **La problemática de la juventud rural y la empresa privada.** Desarrollo del tema: El Desarrollo de América Latina y la Participación de la Juventud en este Proceso. Guatemala, febrero de 1980.
194. **Discurso pronunciado en la ceremonia de clausura del Seminario de Desarrollo de Recursos Naturales Renovables.** Managua, Nicaragua, febrero de 1980.
195. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Seminario IICA/ISU.** San José, Costa Rica, 25 de febrero de 1980.
196. **World Conservation Strategy for the Western Hemisphere.** Documento de participación en el evento bajo este título. Washington, D.C., 5 de marzo de 1980.
197. **El papel del IICA en el fortalecimiento de instituciones nacionales dedicadas a la generación y transferencia de tecnología agrícola.** Tema presentado en ausencia del Director General por el Subdirector General, en la sesión inaugural de la XXVI Reunión del Programa de Cooperación Centroamericana para Mejoramiento de Cultivos Alimenticios —PCCM-CA—. San José, Costa Rica, 24 a 28 de marzo de 1980.
198. **Producción de alimentos v.s. Producción de energía.** Documento emanado de la Sede Central del IICA. San José, Costa Rica, 1980.
199. **Palabras pronunciadas en la sesión de clausura de la 24a. Reunión del Consejo de Directores del IICA.** Sede Central, San José, Costa Rica, 1980.
200. **Presentación sobre la organización institucional del IICA, en ocasión de la visita del Director General al Japón por invitación del Gobierno de este país.**

201. **Presentación del Director General sobre: La posición del IICA en el tema de la Reunión Interamericana a Nivel Ministerial sobre Salud Animal. Washington, D.C., 14 a 17 de abril de 1980.**
202. **Documento —resumen— sobre los temas discutidos en la Mesa Redonda realizada durante la Vigésima Reunión del Consejo Técnico Consultivo. La Paz, Bolivia, mayo de 1979.**
203. **Palabras de bienvenida dirigidas a los participantes en la Reunión de Consulta Interagencial sobre Información Científica y Tecnológica en América Latina y el Caribe (UNESCO/IICA). San José, Costa Rica, 21 a 25 de abril de 1980.**
204. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Inter-Caribbean Seminar of Farmer Systems Research Methodology. Point-a-Petre, Guadeloupe, May 9, 1980.**
205. **Discurso pronunciado en ocasión de la visita al IICA del Excelentísimo Presidente de la República de Venezuela, Dr. Luis Herrera Campins. San José, Costa Rica, 17 de junio de 1980.**
206. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la II Conferencia Internacional sobre Autogestión y Participación en América Latina y el Caribe. Sede Central, San José, Costa Rica, 1980.**
207. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Seminario Nacional de Evaluación del Primer Quinquenio de la Mujer. San José, Costa Rica, 2 de julio de 1980.**
208. **El desarrollo rural en América Latina en las próximas décadas. Tema presentado en la Reunión de Mérida, Yucatán, México. Yucatán, México, agosto de 1980.**
209. **La agricultura y el desafío energético interamericano. Tema desarrollado en el Foro de las Américas, celebrado con el auspicio de la Organización de los Estados Americanos. Sao Paulo, Brasil, 2 a 5 de setiembre de 1980.**
210. **Presentación de la Segunda Reunión Interamericana de Directores de Sanidad Animal. San José, Costa Rica, 8 a 12 de setiembre de 1980.**
211. **Mensaje del Director General a la Decimonovena Reunión Anual de la Junta Directiva. México, D.F., 22 a 26 de setiembre de 1980.**
212. **Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la Decimonovena Reunión Anual de la Junta Directiva. México, D.F., 22 de setiembre de 1980.**
213. **Discurso de apertura de la Reunión del Consejo Ampliado de Directores —24a. Reunión—. San José, Costa Rica, setiembre de 1980.**

214. **Perspectivas agroenergéticas de América Latina.** Tema presentado en el Seminario sobre Agroenergía. Asunción, Paraguay, 21 a 24 de octubre de 1980.
215. **Palabras pronunciadas en la sesión de apertura del Diálogo Continental sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado.** Caracas, Venezuela, 26 a 31 de octubre de 1980.
216. **El papel de la juventud en el desarrollo de su país.** Exposición presentada en la XII Conferencia Iberoamericana de Escultismo. Santiago, Chile, octubre de 1980.
217. **Capacitación, cooperación técnica y fortalecimiento institucional para el desarrollo rural: La experiencia del IICA.** Tema presentado en la III Reunión de Instituciones Iberoamericanas. Barcelona, España, noviembre de 1980.
218. **Charla sobre las actividades del IICA ofrecida en el XX Aniversario de la Facultad de Economía Doméstica de la Universidad Federal de Pelotas, Brasil,** diciembre de 1980.
219. **Notas para la Reunión del Consejo Asesor de PROMECAFE.** Sede Central, 1980.

AÑO 1981

220. **Palabras pronunciadas en la reunión de despedida como Director General del IICA.** Washington, D.C., 9 de febrero de 1981.
221. **Discurso pronunciado en la sesión solemne de inauguración de la Primera Reunión Extraordinaria de la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) para la instalación formal del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.** San José, Costa Rica, 17 de febrero de 1981.
222. **Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega de la Medalla Agrícola Interamericana 1980,** al Ing. Agr. M.S. Ernesto José Doreste Sevillano. Caracas, Venezuela, 1 de abril de 1981.
223. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la VIII Conferencia Interamericana de Agricultura.** Santiago, Chile, 6 de abril de 1981.
224. **Alimentos y energía.** Presentación en el XIX período de Sesiones de la CEPAL. Montevideo, Uruguay, mayo de 1981.
225. **Palabras pronunciadas en la Reunión Interna del Programa de la Mujer y la Familia Rural.** San José, Costa Rica, 27 a 31 de julio de 1981.
226. **Presentación ante la III Reunión Interamericana de Directores de Salud Animal.** Buenos Aires, Argentina, 5 a 8 de agosto de 1981.

227. **Discurso pronunciado ante la Primera Reunión de la Junta Interamericana de Agricultura. Buenos Aires, Argentina, 10 a 13 de agosto de 1981.**
228. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Seminario: Cambio Técnico en el Agro Latinoamericano; Situación y Perspectivas en la Década de 1980. Sede Central, San José, Costa Rica, 1 de setiembre de 1981.**
229. **El papel de la agricultura en la producción de alimentos en el hemisferio. Exposición presentada en el Congreso Interamericano sobre Agricultura y Producción de Alimentos, patrocinado por el Foro de las Américas y la OEA. Sao Paulo, Brasil, 8 a 11 de setiembre de 1981.**
230. **Discurso pronunciado sobre la asociación de actividades especiales del IICA a las labores de la Universidad para La Paz. San José, Costa Rica, 1981.**
231. **Discurso pronunciado en el acto de inauguración de la Reunión Nacional sobre la Educación Agropecuaria en Costa Rica. San José, Costa Rica, 21 de setiembre de 1981.**
232. **Discurso pronunciado en el Seminario sobre Situación y Perspectivas del Progreso Tecnológico en el Sector Agropecuario de América Latina, organizado por el Proyecto de Investigaciones sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina —PROTAAL— del IICA y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—. San José, Costa Rica, 12 a 13 de setiembre de 1981.**
233. **Discurso pronunciado en la IX Conferencia de la Juventud Rural de las Américas y España. Santo Domingo, República Dominicana, 1981.**
- 233.a **Discurso pronunciado en la sesión de clausura del Seminario Nacional sobre Educación Agrícola y Reunión de Decanos. Instituto Tecnológico de Costa Rica. Cartago, Costa Rica, 25 de setiembre de 1981.**
234. **Discurso pronunciado en la sesión inaugural de la VIII Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. Santo Domingo, República Dominicana, 5 a 9 de octubre de 1981.**
235. **Discurso pronunciado en la sesión de clausura de la Vigésimoquinta Reunión del Consejo Asesor de Directores, 1981.**
236. **Exposición en la Reunión de FUNDERJUR con Directores del Sector Privado de República Dominicana, 1981.**
237. **Participación en la VIII Reunión de la Asociación Latinoamericana de Producción Animal —ALPA— Santo Domingo, República Dominicana, 4 a 10 de octubre de 1981.**
238. **Exposición en la V Reunión del Consejo de Directores. San José, Costa Rica, 13 a 30 de octubre de 1981.**

239. La investigación en sistemas de cultivos para mejorar la producción y la alimentación de los agricultores de escasos recursos. Participación en la XXVII Reunión del PCCMCA. Santo Domingo, República Dominicana, 1981.
- 239.a Discurso pronunciado en la sesión inaugural del Taller de Trabajo IICA-Guelph sobre la Calidad de la Vida Familiar Rural. Sede Central, San José, Costa Rica, 9 de noviembre de 1981.
- 239.b Discurso pronunciado en la sesión de apertura del Seminario sobre Generación de Información y Cambio Tecnológico. Vía del Mar, Chile, 23 de noviembre de 1981.
- 239.c Palabras pronunciadas en la ceremonia de Entrega del Premio Interamericano a la Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural —1980— a la señora Leonidas Paez de Virgili. Asunción, Paraguay, 26 de noviembre de 1981.
240. Palabras pronunciadas en la ceremonia de entrega del Premio Agrícola Interamericano para Profesionales Jóvenes —Zona Andina 1981— el Economista Nelson Tineo Valladares. Caracas, Venezuela, 2 de diciembre de 1981.
241. Palabras en la ceremonia de entrega del Premio Interamericano a la Participación de la Mujer en el Desarrollo Rural — a la señora Amorita W. de Merino Rabago. México, D.F., México, 9 de diciembre de 1981.
242. Palabras pronunciadas en la ceremonia de inauguración de la ampliación del edificio de la Sede Central del IICA. Coronado, San José, Costa Rica, 14 de diciembre de 1981.

AÑO 1982

243. Discurso pronunciado en la ceremonia de transmisión de la Dirección General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Sede Central, San José, Costa Rica, 14 de enero de 1982.

Este libro se terminó de imprimir en los talleres litográficos de la imprenta del IICA en el mes de enero de 1982. La presente edición consta de un tiraje de 1.500 ejemplares.

FECHA DE DEVOLUCION

8 ABR 1986		
27 ENE 1987		
2 FEB 1987		
27 MAY 1988		
16 AGO 1988		
10/2/07		

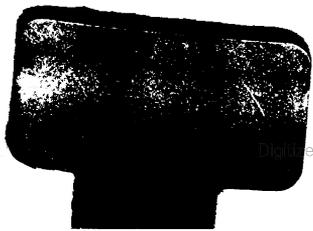
P1-13

Autor *Agenda para el futuro*

Título *Agenda para el futuro*

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
8 ABR 1986	APD m. F. del Pi
2 FEB 1987	Fausto
27 MAY 1988	Agard
16 AGO 1988	H.
<i>Lindel</i>	
10/2/07	

1874
1875



Doctor José Emilio G. Araujo –Brasil– Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA– en dos períodos sucesivos: de 1970 a 1976 y de 1976 a 1982. Profesional de amplia experiencia científica y técnica con especialización en ciencias del suelo en el campo de la génesis, clasificación, fertilidad y uso del suelo, y en la ejecución de la reforma agraria. Ingeniero agrónomo de la Escuela Nacional de Agronomía, de la Universidad Rural de Brasil, Río de Janeiro, Guanabara. Posgrado en Ciencias del Suelo de la Universidad de Cornell, New York, E.U.A. Curso superior de la Escuela Superior de Guerra, Río de Janeiro. Doctor en Agronomía de la Escuela de Agronomía Eliseu Maciel de la Universidad Federal Rural del Sur, Pelotas, Río Grande do Sul, Brasil. Educador e investigador de larga trayectoria: Profesor Catedrático en uso de licencia de la Escuela de Agronomía Eliseu Maciel de la Universidad Federal de Pelotas, Ingeniero Agrónomo del Ministerio de Agricultura de Brasil. Director de la Escuela de Agronomía Eliseu Maciel, Organizador y Director del Centro de Adiestramiento e Información del Sur, Director del Instituto Agronómico del Sur –SNPA/CNEPA–, jefe de la Sección de Suelos del Instituto Agronómico del Sur, Miembro del Consejo Técnico Científico del Plan de Experimentación y Fomento del Cultivo de trigo en Río Grande del Sur, Porto Alegre, jefe de asesoría técnica de la Comisión de Planeamiento de la Política Agrícola del Ministerio de Agricultura de Brasil, Especialista en recursos naturales del Centro Interamericano de Reforma Agraria –IICA/CIRA–, Director del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Director General del IICA. Autor de un elevado número de estudios y trabajos publicados sobre ciencias del suelo, reforma agraria, política agraria, etc. Ha escrito cuatro libros: *Una Opción Humanista en el Desarrollo Rural de América Latina*, *La Empresa Comunitaria –Una Sistemática Reformista en el Proceso Agrario Latinoamericano*, *La Información como Materia Prima del Desarrollo Rural*, *El Desarrollo Rural en América –Una Perspectiva desde el IICA*, y la presente obra *Agenda para el Futuro – Balance y Perspectivas del Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe – Una Visión desde el IICA*.

