



Serie Publicaciones Misceláneas No. 453
ISS-0534-5391

EL DESARROLLO RURAL:
ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA ACCION

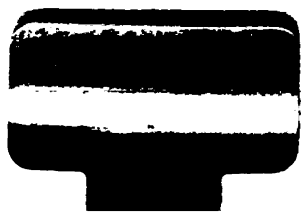
FRANCISCO BAREA SANDINO

Bogotá, noviembre de 1983

IICA
PM-453



11/11/11
11/11/11



Documentación e
Información Agrícola

06 SET 1984

— C101

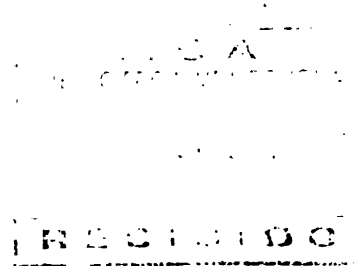
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA
Oficina en Colombia

Serie Publicaciones Misceláneas No. 453
ISSN- 0534 - 5391

EL DESARROLLO RURAL: ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA ACCION

200 100 11

Francisco Barea Sandino



Bogotá, Colombia de 1983

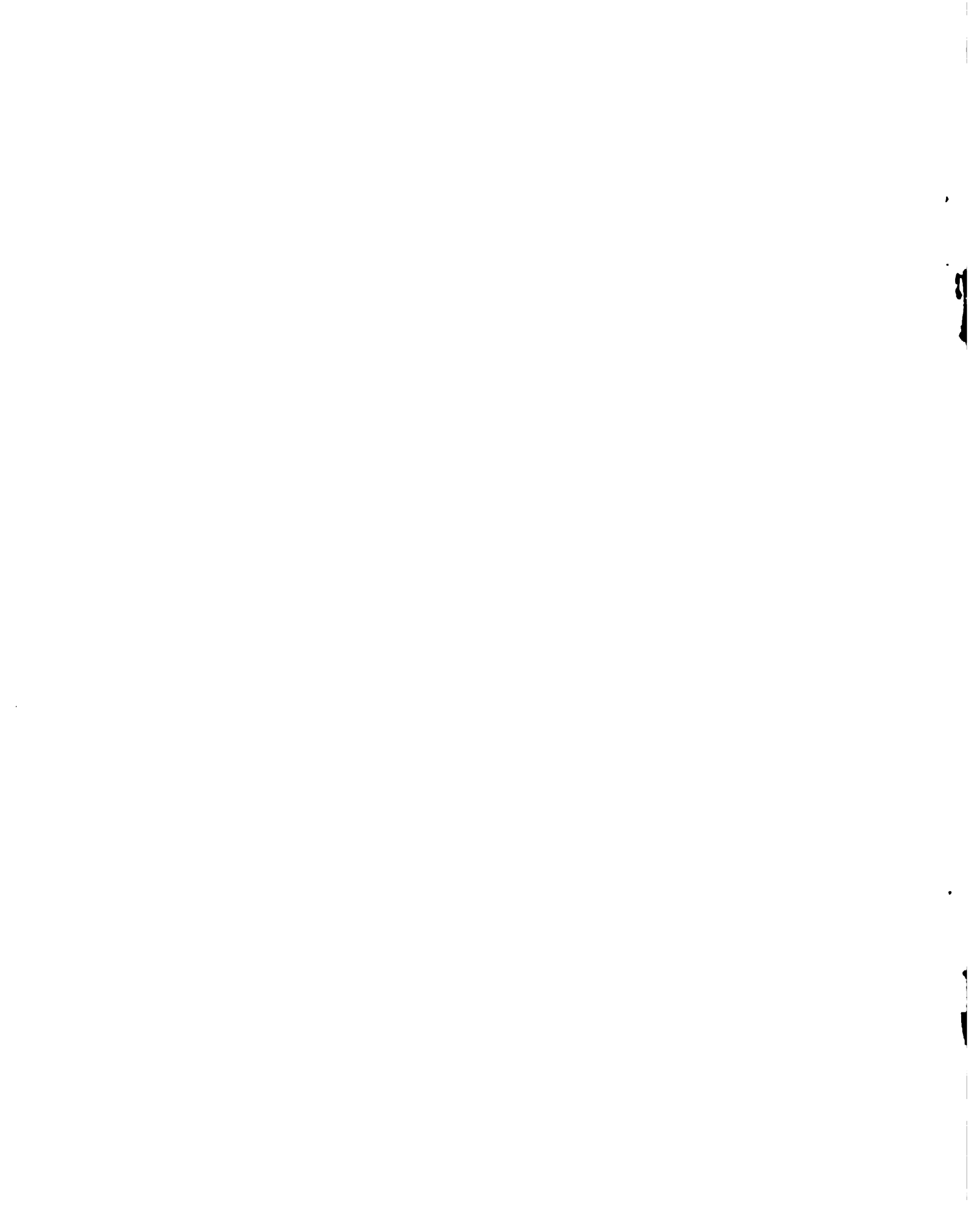
IICA

~~003941~~

00000535

CONTENIDO

	<u>Página</u>
RESUMEN.....	1
INTRODUCCION.....	3
A. Problemática de la Población Rural.....	4
B. Objetivos.....	7
C. Sugerencias para la Acción.....	9
1. Atención a la familia rural como un todo.....	12
2. Capacitación y organización de la po- blación.....	13
3. Dotación de un paquete de servicios integrados.....	15
4. Desarrollo del marco institucional:.....	26
BIBLIOGRAFIA.....	31



EL DESARROLLO RURAL: ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA LA ACCION

Francisco Barea S.*

RESUMEN

La identificación de la problemática que enfrenta la población rural, su priorización y la definición de sus interrelaciones causa-efecto, constituyen la base para diseñar acciones dirigidas a la solución de la misma. Bajo este punto de vista, el fin último del desarrollo rural consiste en mejorar las condiciones de vida de la población rural más pobre, a través del aumento sostenido del ingreso familiar, del mejoramiento de su estado de salud y del incremento sustancial de su nivel educativo. Para alcanzar estos objetivos, se hace necesario desarrollar un esfuerzo multisectorial, bajo un enfoque regional, tanto en la planificación como durante la ejecución de las acciones requeridas.

Para optimizar los esfuerzos y recursos canalizados en pro del desarrollo rural, se considera necesario dar atención prioritaria y tratamiento integral a los siguientes factores:

1. Atención a la familia rural considerada como el núcleo básico de la población objetivo. Esto implica atender por igual a los diferentes integrantes de la misma, ya sean productores o no, hombres, mujeres, jóvenes y niños, diseñando acciones específicas y adecuadas para cada grupo.

* Especialista en Administración de Proyectos, del IICA-Oficina en Colombia.

2. Capacitación y organización de la población, entendidos como un proceso gradual dividido en etapas de diferente complejidad a través del tiempo y orientado por objetivos comunes de largo plazo, definidos en función de las prioridades y necesidades sentidas de la población. Además ambos deben considerarse como medios para lograr el desarrollo de la capacidad de autogestión y maximizar la participación en la toma de decisiones relacionadas con su propio mejoramiento.

3. Dotación de un conjunto de servicios integrados, contando con la participación activa de la población en la definición y la entrega de los mismos. Dichos servicios se clasifican en las siguientes categorías: Servicios a la producción, generación de empleo, infraestructura, salud y educación. Para las dos primeras se presentan lineamientos que pretenden sugerir algunas vías alternativas de acción. Especial énfasis se da a los aspectos de producción, los cuales se refieren con cierto detalle a tenencia de la tierra, capacitación tecnológica, investigación, mercadeo y crédito.

4. Desarrollo del marco institucional, como un mecanismo indispensable para mejorar la eficiencia y efectividad de las entidades públicas responsables de promover el desarrollo rural y por consiguiente aumentar el impacto de los servicios entre los beneficiarios. Se discuten algunos aspectos relativos a la gestión del sector público y se mencionan ciertas características deseables para las instituciones ejecutoras de programas de desarrollo rural.

INTRODUCCION

Las estrategias seguidas en el pasado por los países en desarrollo, dieron especial énfasis al crecimiento económico, considerando que la pobreza se reduciría en la medida que se fueran generando mayores beneficios. No obstante, esto no ha ocurrido por la falta de mecanismos adecuados para favorecer la distribución de la riqueza entre la población; por el contrario, los habitantes rurales más pobres continúan en su tradicional situación de marginalidad.

Recientemente diferentes países están canalizando esfuerzos dirigidos específicamente a mejorar las condiciones de vida de ese importante sector poblacional, con resultados no siempre exitosos. Aparentemente se ha dado énfasis a la solución de algunos problemas importantes, dejando por fuera otros que eventualmente pueden restringir el éxito de las acciones desarrolladas.

Lo anterior sugiere la necesidad de aplicar un enfoque integral, orientado a solucionar los diferentes problemas que originan la situación de la unidad familiar, considerada ésta como el núcleo básico de la población objetivo. En este sentido, el desarrollo rural concebido como un proceso que persigue el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la población rural más pobre, su integración a la corriente de bienes y servicios de la economía y su participación activa en el proceso de toma de decisiones, ofrece perspectivas optimistas para superar la marginalidad rural.

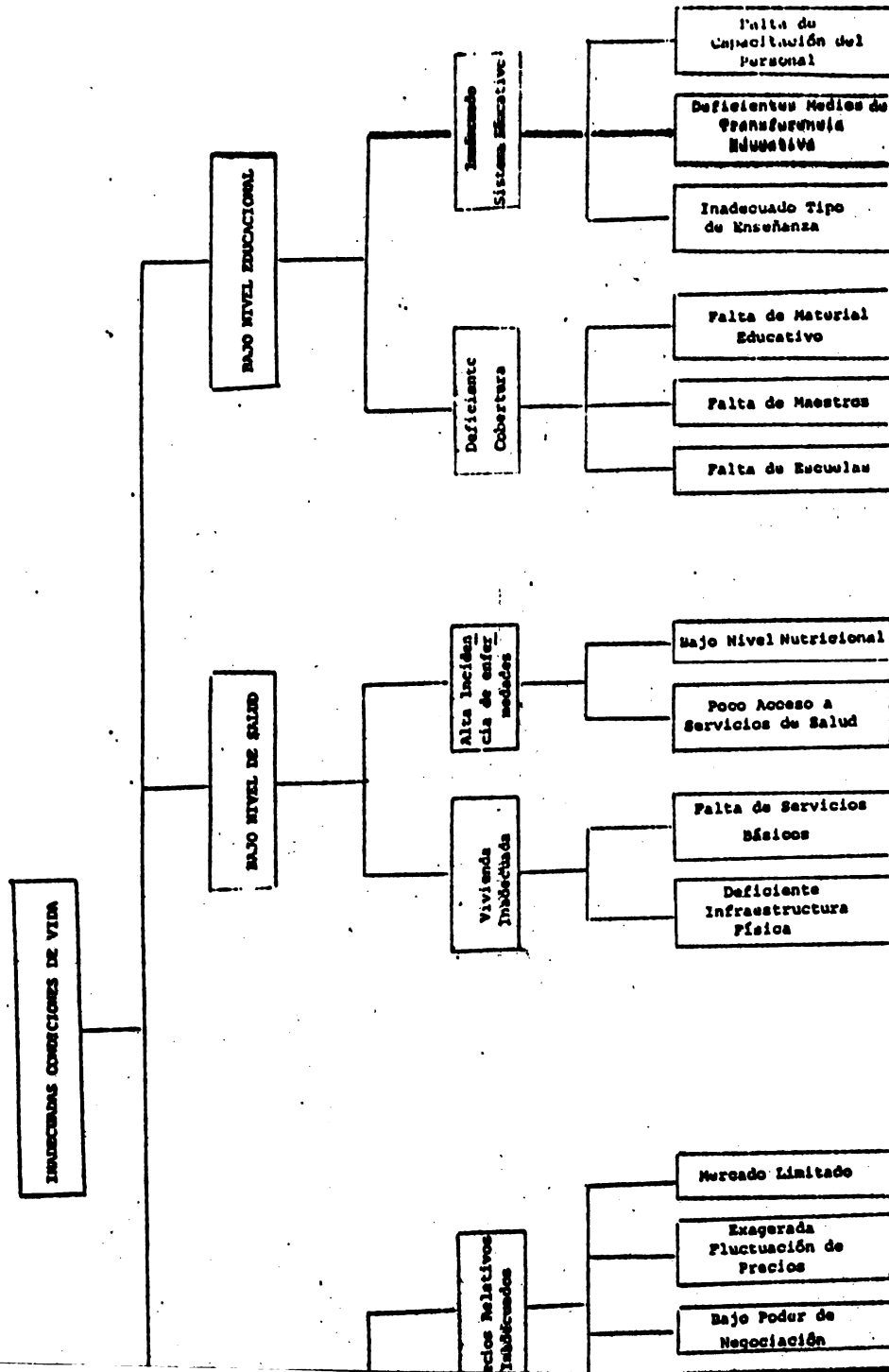
Las presentes notas tienen por objeto presentar algunas consideraciones sobre el proceso de desarrollo rural y sugerencias de acción para ciertas áreas específicas, no necesariamente originales del autor.

A. Problemática de la Población Rural

La identificación de la problemática que vive la población rural, su priorización y el establecimiento de las relaciones causales hipotéticas entre los diferentes problemas, es de primordial importancia por cuanto sienta las bases para definir las acciones dirigidas a la solución de los mismos. En esta línea de pensamiento se ha definido una problemática tentativa en base a experiencias observadas en Ecuador (15), Nicaragua(9) y Colombia(3), la cual se muestra en el siguiente gráfico. Es de notar que los problemas identificados son bastante comunes en los tres países mencionados y se presentan a un nivel general, aclarándose que cada uno de los anotados en el último nivel, de por sí tiene también otra serie de problemas explicativos de los mismos. Las relaciones causales definidas son hipotéticas y obviamente sujetas a discusión, ya algunas de ellas pueden perfectamente encajar como causas explicativas de otras diferentes a las cuales se han relacionado. No obstante, el criterio seguido es que cuando un problema puede explicar en parte varios problemas al mismo tiempo, se le coloca como causa explicativa de aquél sobre el que se cree tiene un mayor impacto.

El principal problema consiste en unas inadecuadas condiciones de vida de la población rural, lo cual puede ser aplicable a la gran mayoría de los países en desarrollo. Estas inadecuadas condiciones de vida se fundamentan en un limitado acceso a la corriente de bienes y servicios de la economía nacional y a una mínima o casi nula participación en el proceso de toma de decisiones que afectan su propio mejoramiento. Esto se traduce en una marginalidad de un amplio sector de la población rural, que le impide participar de los beneficios derivados del desarrollo económico del país. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial (1), en 1974 existían alrededor de 750 millones de personas pobres en los países en desarrollo, población que contaba con un ingreso per cápita

CONJUNTA DEL DESARROLLO HUMANO: INTERRELACION CAUSAL HIPOTETICA



inferior a un tercio del ingreso nacional medio per cápita; además se destaca que más del 80% de esa población vivía en zonas rurales. En América Latina la situación es un poco menos grave, sin embargo el 40% de la población rural, equivalente a 50 millones de habitantes aproximadamente, vivían en estado de pobreza, constituyendo la agricultura su principal fuente de ocupación.

En la problemática mencionada se observan tres factores que interaccionan en el tiempo para generar las inadecuadas condiciones de vida de la población rural, los cuales son: el ingreso, la salud y la educación. Un bajo nivel de ingresos se refleja en un bajo poder adquisitivo de la población para satisfacer sus necesidades primarias de alimentación, vestuario, calzado y otros bienes de consumo necesarios para mejorar su calidad de vida. Un bajo nivel de salud repercute tanto en el estado anímico como en la capacidad de desarrollar algún trabajo productivo, ya que la persona se encuentra débil, y en general, con pocos deseos de realizar acciones que impliquen gastos adicionales de energía; por otra parte, el bajo nivel de salud en la niñez puede implicar daños graves en el desarrollo intelectual y físico del individuo, que reduciría su capacidad creativa y de trabajo en el futuro. Además, el bajo nivel educacional, puede restringir el potencial de la persona para desarrollar trabajos calificados y termina por sumirla en el desempeño de labores de tipo físico y, generalmente poco remuneradas.

Como se observa en el gráfico, cada uno de los tres problemas esenciales, mencionados anteriormente, tiene otros problemas de menor nivel que se consideran como causa explicativa de los mismos y a su vez, estos también tienen sus causas hipotéticas. Todo esto da base para organizar grupos de problemas más o menos homogéneos que permitan generar o diseñar acciones tendientes a dar soluciones a los mismos, canalizadas a través de áreas de trabajo estrechamente relacionadas o relativamente homogéneas. Esta problemática ha servido de base para definir

los que se consideren deben ser los objetivos del desarrollo rural, estableciendo un objetivo único, que se puede lograr a través de tres objetivos instrumentales relacionados con el mejoramiento del ingreso, el nivel de salud y de educación, y acciones específicas que se requieren para el logro de cada uno de estos objetivos.

B. Objetivos

El fin del desarrollo rural consiste, en mejorar las condiciones socioeconómicas de la población rural más pobre y marginada y a la vez integrarla a la corriente de bienes y servicios de la economía y propiciar su participación en la toma de decisiones que afectan su propio mejoramiento.

Para lograr lo anterior, se plantean los siguientes objetivos instrumentales:

1. Promover un sustancial incremento del ingreso familiar, en función del aumento en sus niveles de producción y productividad, de asegurar niveles de precios que permitan obtener una rentabilidad adecuada de las explotaciones y de la generación de nuevas oportunidades de empleo de origen agropecuario.

2. Mejorar el estado de salud de la población rural, mediante la reducción de la incidencia de enfermedades que la aquejan y de una mejora en las condiciones de vivienda, tanto en su planta física como en los servicios básicos mínimos requeridos.

3. Elevar el nivel educacional de la población rural, dando énfasis a la niñez y a la juventud, ampliando la cobertura y efectividad de los servicios educativos y adecuando los sistemas empleados a las condiciones del medio rural.

El logro de los objetivos requiere de un proceso de largo plazo, durante el cual se debe desarrollar gradualmente una gama de acciones, con una secuencia preestablecida a través del tiempo y en base al cumplimiento de ciertas etapas previas. El desarrollo de estas acciones requieren el concurso y coordinación de diferentes sectores; por lo tanto, la solución integral de la problemática que afecta a la población rural, reclama un enfoque multisectorial y no específico del sector agropecuario, aunque posiblemente sea éste quien requiera la mayor prioridad.

A continuación se detallan los diferentes componentes que deberían contemplarse, para buscar solución a la problemática definida en la Sección A:

- a. Servicios a la producción, que incluye tenencia de la tierra, capacitación tecnológica, investigación, comercialización de insumos y productos; y crédito.
- b. Generación de empleo con acciones en la promoción de agroindustria para empresas pequeñas y medianas, capacitación en aspectos agroindustriales y artesanales y construcción de obras de infraestructura.
- c. Ampliación de la red de infraestructura vial, productiva, de salud y educación, electricidad y telecomunicaciones.
- d. Servicios de salud efectivos y de amplia cobertura, acciones en aspectos nutricionales e infraestructura física y servicios básicos para la vivienda.

e. En educación, ampliar la dotación de infraestructura, personal y material educativo, a la vez que se adecúan los medios de transferencia educativa y el tipo de enseñanza brindado a las condiciones de la población rural.

Dado que las instituciones del sector público son las responsables de ejecutar las acciones encaminadas a promover el desarrollo rural, es necesario tomar medidas orientadas a mejorar y desarrollar de manera integral dichas instituciones, a fin de que adquieran la capacidad requerida para llevar a cabo sus funciones con mayor eficiencia y efectividad.

De llegar a concretarse exitosamente el proceso de desarrollo rural, cabría esperar efectos a largo plazo que podrían manifestarse como una sustancial mejora en los bienes y servicios que consume la población, aumentos en el nivel de ingreso, mejoras en la salud y en la educación de la misma población. Asimismo, podría observarse previamente efectos a mediano plazo como aumentos en la productividad, aumentos en niveles de empleo, adecuados sistemas de comercialización, mejoras en la vivienda, reducción en la incidencia de enfermedades y mayor cobertura de los servicios educativos. Finalmente, todo esto tendría que ser el resultado de acciones que se desarrollan ya sea en el corto plazo o posteriormente en el mediano plazo, como resultado de una secuencia predeterminada en etapas definidas a través del tiempo.

C. Sugerencias para la Acción

En principio todo esfuerzo para promover el desarrollo rural, debe reflejar las condiciones socioeconómicas y políticas imperantes en

cada país, siendo necesario el respaldo político de los gobiernos y el convencimiento de los mismos de que este proceso, generalmente ocurre en un período de tiempo relativamente largo, que escapa a un período gubernamental y que requiere continuidad a través del tiempo para aumentar sus posibilidades de éxito.

Por otro lado es necesario reconocer que la problemática que afronta la población rural más pobre, no atañe exclusivamente a un solo sector de la economía nacional; por lo tanto es necesario que al emprender acciones de desarrollo rural se le dé un tratamiento multisectorial bajo un enfoque regional, tanto en la planificación como en la ejecución de las acciones a ser desarrolladas. El enfoque regional se justifica porque diferentes regiones del país tienen recursos, potencialidades y problemas, generalmente distintos. De ahí que las acciones requeridas y las soluciones propuestas también puedan ser diferentes. Por otra parte este tratamiento garantiza que se tomen en cuenta los diversos problemas sentidos por la población en forma integral, lo cual automáticamente implica y hace necesaria la participación de los sectores de la economía nacional en la solución de los mismos.

La prioridad debería estar dirigida a la población rural de menores ingresos. Al respecto es necesario señalar que hace falta definir más exactamente este grupo, mediante parámetros concretos y cuantitativos que permitan una identificación más fácil y directa del mismo. Existen algunos criterios, en su mayoría relacionados con el nivel de ingreso pero que a nivel operativo presentan ciertas dificultades de carácter práctico. Por ejemplo, el Banco Mundial considera pobres, al grupo de población con ingreso per cápita anual inferior a un tercio del ingreso nacional promedio per cápita; asimismo considera en estado de pobreza absoluta a los que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a cincuenta dólares, considerando que el resto entre

estos y los de un tercio del promedio nacional per cápita, se encuentra en estado de pobreza relativa. Otro criterio toma en consideración el nivel del ingreso requerido para satisfacer las necesidades mínimas en materia de nutrición y los gastos necesarios de carácter no alimentario. No obstante, cuando se trabaja a nivel de campo en base a cualquiera de estos dos criterios mencionados, se encuentran dificultades para identificar a aquellas personas que pertenecen al grupo verdaderamente pobre, por lo que muchas veces en proyectos de desarrollo rural aparentemente dirigidos a grupos menos favorecidos, aparecen beneficiarios que en realidad no pertenecen al mencionado grupo objetivo. Por tal motivo es necesario caracterizar más exactamente a la población objeto del desarrollo rural en cada país, a fin de que los recursos y esfuerzos destinados a esta tarea sean verdaderamente canalizados hacia los grupos de población que los están necesitando.

Debe aprovecharse al sector comercial para promover la creación de empresas agroindustriales, las cuales constituyen fuentes de empleo y a la vez tienen potencial para absorber excedentes de producción, que pudieran generarse a raíz de los aumentos de productividad que se vayan produciendo en el proceso de desarrollo rural. Asimismo, los gobiernos no deben olvidarse de establecer medidas de política fiscal y salarial, orientadas hacia la promoción de una mejor distribución del ingreso entre estos grupos comerciales y la población más pobre.

Se considera que para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos propuestos, es necesario asignar alta prioridad a los siguientes aspectos:

- Atención a la familia rural
- Capacitación y organización de la población

- Dotación de un paquete de servicios integrales
- Desarrollo del marco institucional

Es obvio que un tratamiento en forma aislada es capaz de generar mejoras parciales en la población objetivo. Sin embargo la optimización de los recursos y esfuerzos canalizados en pro del desarrollo rural, es más factible de lograr a través de acciones integradas alrededor de los mencionados aspectos.

1. Atención a la familia rural como un todo

El resultado de las acciones desarrolladas durante el proceso, debe estar orientado hacia la atención de la familia como una sola unidad. Es decir, que no debe hacerse discriminación entre productores agropecuarios y no productores, sino más bien diseñar acciones específicas y adecuadas para cada grupo en particular pero no dejar a ninguno de ellos sin atención. Igualmente se debe prestar primordial importancia a la labor desempeñada por la mujer, cuyo aporte ha sido tradicionalmente ignorado y sólo recientemente se ha reconocido que es muy importante para el sostenimiento de la familia y aun su participación es muy importante en los procesos productivos.

Por otra parte se debe prestar especial atención hacia los grupos de niños y jóvenes, en procesos de capacitación y formación para el futuro, ya que estos representan los adultos del mañana, y en la manera como sean preparados hoy, así mismo responderán y estarán adaptados con mayor o menor potencialidad a las exigencias que les depara el futuro. Es decir, que se debe centrar la atención en el hombre, en su sentido más general, procurando generar su desarrollo integral como base para lograr el desarrollo rural.

2. Capacitación y organización de la población

Ambos factores deben marchar estrechamente relacionados y se les considera como medio muy importante para lograr un desarrollo continuo y autosostenido. Es decir, que a través de la capacitación y de la organización, es posible lograr el desarrollo de la capacidad de autogestión de la población y al mismo tiempo, propiciar una amplia participación en la toma de decisiones relacionadas con su propio desarrollo.

Con respecto a la capacitación debe considerarse como un proceso de superación y avance continuo a través del tiempo, canalizándola a través de medios formales o informales, en concordancia con los grupos a los que vaya dirigida y a las circunstancias en que estos se desenvuelven. Por otra parte, cabe señalar que la capacitación debe ser integral en el sentido de proveer conocimientos básicos a la población, en aspectos relacionados con identificación de su propia problemática, priorización de la misma, aspectos de programación, seguimiento y evaluación, identificación de recursos, desarrollo comunitario, producción agropecuaria y artesanal y administración rural. Es obvio que cada una de estas áreas debe estar dirigida a los grupos apropiados, que estén en mayor capacidad de aprovechar y utilizar los conocimientos adquiridos en beneficio de la misma comunidad y además debe llevar una secuencia lógica a través del tiempo, yendo de lo más elemental y básico hacia lo más complejo.

La organización debe concebirse como una especie de Gobierno Comunal con subgrupos constituidos por agricultores, mujeres, jóvenes y algunos grupos de carácter temporal organizados para realizar actividades específicas. Este tipo de organización constituye un excelente mecanismo de canalización de los servicios que ofrecen las instituciones

públicas y privadas y de coordinación para la entrega de los mismos. Además promueve y propicia una activa participación en la planificación y ejecución de los proyectos, el aporte de recursos ya sean materiales, físicos o monetarios y finalmente, asegura el desarrollo autosostenido y favorece en gran medida el éxito de los proyectos (1, 13).

La organización comunitaria debe llevarse a cabo alrededor de objetivos comunes, prioritarios y a necesidades sentidas de la comunidad. Debe evitarse la imposición de la necesidad de organizarse, ya que esto generalmente no da buenos resultados y a la larga termina en una disolución de las organizaciones que han sido creadas mediante la manipulación a través de determinados servicios, como es el caso típico del crédito. También debe evitarse en lo posible la influencia de intereses particulares, originados ya sea en algunos grupos o individuos de la comunidad o de otros externos a la misma. Se hace necesario resaltar la necesidad de que la organización desarrolle en el largo plazo una capacidad de autosostenimiento en base a sus propios medios, recursos y capacidades.

La organización debe considerarse como un medio y no como un fin por sí misma. Por tal motivo, debería de iniciarse como un proceso en el cual la semilla inicial la constituyen grupos informales, que se van capacitando a través del tiempo y en la medida que dicha capacitación genere el grado de madurez requerido para la autogestión y el autosostenimiento, se irá pasando a tipos de organización formal. En este sentido la entrega de ciertos servicios también puede irse transfiriendo gradualmente, de las instituciones que los ofrecen hacia las organizaciones. Como resultado de este proceso en el tiempo puede obtenerse una considerable reducción de costos en la entrega de los servicios por parte de las instituciones, y a la vez se puede alcanzar una mayor cobertura con los mismos recursos, es decir, que se aumentaría

considerablemente la posibilidad de atender un mayor número de beneficiarios potenciales.

3. Dotación de un paquete de servicios integrados

Para tener un mayor impacto de los esfuerzos destinados a promover el desarrollo rural, es necesario entregar a la población objetivo un conjunto de servicios integrados; la falta de uno de ellos o varios puede retardar en mayor o menor grado la dinámica del proceso. Al respecto, el Banco Mundial(1) sostiene que "si no se despliegan esfuerzos concertados, la pobreza rural seguirá siendo un fenómeno generalizado". Por otra parte, es importante promover una participación activa de la población atendida, en la entrega de estos servicios, como un medio de garantizar mayor grado de calidad y efectividad de los mismos, de obtener un mayor reconocimiento y aprecio de dichos servicios por parte de la población que los recibe, así como un menor costo institucional por beneficiario atendido, y por ende, una mayor cobertura con iguales recursos.

Los mencionados servicios integrados se han agrupado en cinco categorías relativamente homogéneas, las cuales se mencionan a continuación:

- Servicios a la producción
- Generación de empleo
- Infraestructura
- Salud y
- Educación

En las páginas siguientes se proponen algunas líneas de acción para las dos primeras categorías, con las cuales el autor ha estado más familiarizado en su desempeño profesional. Se reconoce que las

tres restantes revisten igual importancia que las primeras para el logro de los objetivos propuestos, por lo cual deberían estar presentes en la dimensión que les corresponde, en cualquier intento de desarrollo, orientado a mejorar las condiciones de vida de la población rural marginada.

a. Servicios a la producción

Este grupo está dirigido a los productores agropecuarios y contempla las siguientes áreas: Tenencia de la tierra, capacitación tecnológica, investigación agropecuaria, comercialización de insumos y productos y crédito.

Es conveniente desarrollar un enfoque integral, acorde con el potencial de producción de la finca, orientado hacia la optimización del ingreso neto del productor. Por principio no se deben excluir productos que tengan potencial de ser producidos en la finca; por el contrario, el desarrollo de la explotación en el mediano y largo plazo debe orientarse hacia cultivos de alta rentabilidad y potencial de generación de ingreso neto por unidad de superficie, tales como cultivos permanentes, hortalizas y otros, obviamente dejando alguna posibilidad para la producción de alimentos principalmente para autoconsumo. Es notable en varios países la tendencia a limitar al pequeño productor a producir casi exclusivamente alimentos. Esta limitación en algunos casos se origina por restricciones impuestas por las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, recientemente éstas han cambiado un poco dicha orientación y están eliminando la restricción impuesta para no atender determinados cultivos.

El pretender que los pequeños agricultores se dediquen con exclusividad a la producción de alimentos, genera algunas contradicciones y conflictos entre distintos niveles de objetivos que se pretenden

conseguir a través del proceso de desarrollo rural. En primer lugar, muchos de estos productos tienen una baja capacidad de generación de ingreso neto por unidad de superficie, lo cual ligado al limitado acceso a la tierra del pequeño agricultor, dificulta el poder conseguir incrementos adecuados en su nivel de ingreso, a no ser por medio de un aumento sustancial en la superficie cultivada, ya que por mucho aumento que se tenga en productividad existe un techo limitado para el aumento de su ingreso. Por otro lado, al pensar en cultivos de mayor potencial de generación de ingreso neto por unidad de superficie, necesariamente se requiere un uso intensivo de capital y tecnología avanzada, la cual requiere ser transferida al pequeño productor a través de un proceso gradual que consume determinado período de tiempo. Así, el camino más adecuado parece ser una combinación de ambas cosas, en el sentido de aumentar el acceso a la tierra del pequeño agricultor, a la vez que se inicia una labor de capacitación orientada hacia la explotación de cultivos de alta rentabilidad, cuya área cultivada aumentará gradualmente, a medida que vaya desarrollando su capacidad tecnológica y administrativa, y en función de las restricciones de mercado.

En segundo lugar, es notable observar que las políticas de precios generalmente tienen tendencia de proteger y beneficiar principalmente al consumidor urbano, olvidándose hasta cierto punto del productor rural. Mientras tanto, por el lado de los costos de producción se hace muy poco en cuanto al control de precios de insumos y a incrementar el acceso a estos por parte de los pequeños agricultores. Esta tendencia a proteger al consumidor urbano, generalmente de un mayor nivel de ingresos y con mejor acceso a los servicios públicos, podría estar favoreciendo la concentración del ingreso, al propiciar un flujo desde las clases más pobres y menos favorecidas, hacia las más acomodadas, con lo cual posiblemente se estaría ampliando la brecha existente entre los grupos de mayor poder económico y la población más pobre de los países.

1) Tenencia de la tierra. Debido al poco acceso a la tierra que generalmente enfrenta el pequeño productor agropecuario y la mala calidad de los pocos recursos disponibles, es normalmente difícil alcanzar incrementos sustanciales del ingreso familiar en estas condiciones. Al respecto, el Banco Mundial(1) afirma que la tierra sigue siendo el principal factor de producción, que determina los niveles de producción y de ingreso de los pequeños agricultores. Lo anterior resalta la necesidad de tomar medidas efectivas orientadas a asegurar un mayor acceso a la tierra, como medio de aumentar la producción, y por ende, los ingresos de los pequeños agricultores. Sin embargo es obvio que tales medidas deben estar basadas en una decisión política firme de los gobiernos.

En países donde el gobierno por cualquier motivo no esté dispuesto a tomar medidas efectivas para llevar a cabo una adecuada redistribución de tierras, algunos mecanismos financieros de garantía para la compra de tierra por parte de los pequeños agricultores, pueden servir de paliativos para mejorar un poco la situación, sin que esto signifique la solución más adecuada. No obstante, el citado mecanismo puede mejorar la situación de tenencia de la tierra de una minoría de los pequeños agricultores.

Otro mecanismo que se ha usado es el de crear asentamientos campesinos, en zonas ubicadas en terrenos nacionales, lo cual generalmente es un procedimiento que requiere altos costos debido al tipo de inversiones y obras de infraestructura física y social que se hacen necesarias para crear las condiciones mínimas requeridas para el establecimiento de las familias asentadas.

Se considera que la reforma de la tenencia de tierra, debe preceder todo esfuerzo masivo para proveer servicios a pequeños

agricultores, en aquellas zonas donde hay una elevada concentración de la tierra y un control de los medios y servicios a la producción por parte de los productores grandes. A falta de lo anterior, es muy poco el impacto que puede esperarse de los recursos canalizados a promover el desarrollo rural en esas zonas.

2) Capacitación tecnológica. El término "Capacitación tecnológica", implica que los agricultores pasarán por un proceso de aprendizaje gradual, durante el cual y en la medida que avanza el tiempo y se requieren nuevas habilidades, las agencias gubernamentales que proveen este servicio, podrán disminuir la intensidad del mismo o en algunos casos dejar de proveerlo.

En este sentido se discrepa con la práctica frecuentemente observada, consistente en brindar asistencia técnica al agricultor, pero asignando poca importancia al nivel de aprendizaje alcanzado por éste. De manera que generalmente se persiste en ofrecer el mismo tipo de servicios durante mucho tiempo, aún en actividades que el agricultor debería de realizar por sí mismo, reduciendo así las posibilidades de extender el servicio a otros usuarios potenciales.

Debe darse énfasis a la sistematización en la entrega del servicio de extensión, de modo que se integren los métodos y medios de comunicación, con la logística requerida para brindarlo. Debe explorarse la posibilidad de utilizar agricultores seleccionados, en el rol de divulgadores de tecnología, asistidos por los técnicos de las instituciones que ofrecen el servicio. Este método, conocido como "Sistema de Capacitación y Visitas", está siendo probado desde hace algunos años en países asiáticos y más recientemente en la República Dominicana (16), con resultados aparentemente satisfactorios tanto en el nivel de capacitación y adopción logrado entre los usuarios, como en el bajo

costo operativo. El uso de estos divulgadores implica la formación de grupos de agricultores que operan alrededor de los mismos.

Es necesario que la capacitación agropecuaria sea diseñada con un enfoque integral de la explotación. Es decir, considerarla como una sola unidad productiva capaz de generar diferentes alternativas de producción, en base a los productos que ofrezcan buen potencial, sin descartar a priori algunos de ellos.

Especial importancia requiere la atención a las especies pecuarias menores, tanto como fuentes generadoras de ingresos como también de alimentos para las familias, con la ventaja de que éstas pueden explotarse en pequeñas áreas y utilizando básicamente mano de obra familiar.

La capacitación tecnológica debe entenderse como un proceso, cuyos resultados solo pueden irse obteniendo gradualmente a través del tiempo. En este sentido es conveniente partir de lo que el agricultor hace normalmente en su explotación y avanzar por etapas transitorias, en base a planes específicos que definan a través del tiempo hacia dónde se quiere llegar, en términos del ingreso neto esperado y de la combinación de productos necesarios para lograrlo. Esto puede contribuir a reducir el riesgo afrontado por el pequeño agricultor, con la adopción de una nueva tecnología.

La tecnología recomendada durante el proceso de capacitación, debe tener como requisito básico que esté adaptada a las condiciones socioeconómicas del productor y al medio ambiente ecológico en que se desenvuelve, lo cual debería haberse demostrado en el terreno en base a pruebas y ajustes logrados en aproximaciones sucesivas. Por otra parte, los productos recomendados deberían tener un potencial de

mercado, que garantice las expectativas del ingreso del productor.

Igualmente importante es la capacitación de los agentes de cambio responsables de ofrecer este servicio, quienes también requieren pasar por un proceso paralelo de entrenamiento teórico práctico, en función de las innovaciones tecnológicas que se vayan incorporando en cada etapa.

Finalmente, el proceso de capacitación tecnológica debe estar apoyado y soportado por otros servicios necesarios para que el productor pueda utilizar la tecnología recomendada, tales como mercadeo de insumos y productos y crédito.

3) Investigación. La investigación debe dar alta prioridad al desarrollo de la tecnología adaptada a las condiciones socioeconómicas y las limitantes ecológicas en que se desenvuelve el pequeño agricultor. Esto requiere que las instituciones responsables evalúen profundamente sus sistemas tradicionales, y definan políticas y estrategias de acción, que les permitan generar una tecnología útil para los usuarios potenciales. En la mayoría de los casos, se requiere un cambio de enfoque en la manera de llevar a cabo la investigación, lo cual demanda un cambio de actitudes por parte del personal técnico y un adecuado programa de capacitación para el mismo.

Es necesario desarrollar sistemas de producción, que integren las diferentes actividades de la finca hasta donde sea posible, orientadas hacia la maximización del ingreso neto de la explotación. Para ello es menester desarrollar tecnologías diferentes para zonas ecológicas distintas, en base a un amplio conocimiento de la problemática tecnológica a nivel de campo y propiciando una activa participación de los agricultores en todo el proceso.

4) Comercialización de insumos y productos. Los servicios públicos de comercialización, deben conceder primera prioridad a los pequeños agricultores. Especial atención debe prestarse a la comercialización de insumos, a fin de asegurar una adecuada disponibilidad de los mismos, para cubrir la demanda generada por la adopción de nueva tecnología. Deben aprovecharse las ventajas que ofrece la organización, con la participación activa de los agricultores, a fin de asegurar una mayor efectividad del servicio que se traduzca en mayores ingresos para ellos y en un menor costo institucional. A través del tiempo se podría pensar en un proceso gradual de capacitación y autogestión, que se podría iniciar con la comercialización de productos, luego incorporar insumos y posteriormente bienes de consumo, servicios que la organización iría absorbiendo paulatinamente en función de la capacidad desarrollada. No obstante el orden de incorporación de los mismos, deberá adaptarse en cada caso particular a las condiciones predominantes.

La construcción de infraestructura de mercado, debe estar definida por las necesidades sentidas de los productores. En caso de organizaciones, parece conveniente dejar que operen con sus propios medios y con mínimo apoyo financiero, hasta que desarrollen la suficiente capacidad administrativa y cuenten con un volumen de operaciones, que les permita soportar los costos fijos que representan estas instalaciones.

5) Crédito. El crédito debe considerarse como un servicio de apoyo, necesario para facilitar la adopción de nueva tecnología y por lo tanto, sus características están definidas por los requerimientos de ésta. En algunos casos posiblemente no será necesario el uso de crédito, si las recomendaciones tecnológicas no lo justifican.

Debe evitarse la tendencia a considerar el crédito como el eje principal del desarrollo rural, alrededor del cual giran los demás servicios. Esto acarrea una excesiva concentración de esfuerzos y recursos, en detrimento de los otros servicios que ven mermada su prioridad, calidad y cantidad, lo cual a su vez redundaría en perjuicio del mismo crédito, por la falta del apoyo complementario requerido. Asimismo, se ve elevado considerablemente el costo de manejo, en perjuicio de las instituciones financieras que lo proveen. Al respecto cabe hacer notar que en un reciente estudio promovido por AID(13), se encontró que el crédito no era el factor más importante en la mayoría de los proyectos exitosos.

El crédito a pequeños productores debe ser autofinanciable, para asegurar la viabilidad financiera de las instituciones que lo proveen y una cobertura adecuada del servicio. Esto es factible de lograr, en base a una reducción en los costos operativos de administración del crédito, acompañada de tasas de interés competitivas y no subsidiadas.

Los costos operativos pueden reducirse considerablemente mediante la simplificación de los trámites y procedimientos tradicionales utilizados para la concesión, entrega y administración del financiamiento, la descentralización de decisiones y muy especialmente canalizando el crédito a través de grupos, ya sean estos de carácter formal o no. La agrupación de varios préstamos pequeños, manejados como uno solo, reduce el costo de manejo en proporción directa al número de préstamos que integran el grupo, en cambio el ingreso generado en concepto de intereses no varía si no cambia la tasa de interés. Lo anterior posiblemente permitirá a la institución financiera cubrir su costo unitario de manejo y hasta obtener utilidades según los montos financiados, lo cual es difícil de lograr con préstamos individuales,

dado el bajo monto promedio de los mismos. Por otro lado, el uso de grupos promueve la participación de los agricultores en la planificación y manejo de los préstamos, lo cual favorece el uso adecuado de los mismos, mayores garantías por el compromiso colectivo adquirido y por ende, mayores posibilidades de recuperación. Los resultados de un estudio realizado por AID sobre las características del crédito para pequeños agricultores, demuestran que el subsidio a través del crédito, es inadecuado. Al respecto Rice, citado por Bathrick(4), concluye que las tasas de interés para pequeños productores son generalmente más bajas que los niveles aconsejados por una política económica racional y recomienda aumentar considerablemente el nivel de las mismas, con lo cual concuerda plenamente Donald(7). Esta opinión se basa en el hecho de que las mencionadas tasas de interés, resultaron inferiores a las tasas de mercado, a los precios sombra estimados en los países objeto del estudio y a las tasas de inflación anual respectivas. Lo anterior ocasiona serias desventajas a las instituciones crediticias, que ven seriamente restringida su viabilidad financiera y su potencial de ampliar su cobertura para atender una mayor clientela. El citado estudio recomienda canalizar el subsidio de los pequeños productores a través de servicios como capacitación tecnológica, comercialización y otros del mismo tipo, cuyos costos deben financiarse con fondos diferentes a los ingresos generados por las operaciones netamente bancarias.

El autor participó en un proyecto donde se aplicaron parte de estos principios, habiéndose demostrado que un sistema de entrega del crédito a nivel comunitario, con una tasa de interés del 18 por ciento anual, generaba menores costos sociales que el sistema tradicional con interés anual del 10 por ciento(10). Lo anterior se explica porque el agricultor se ahorraba gastos en transporte, alimentación, servicios legales y otros, que representaban más del 8 % del monto promedio de los préstamos concedidos.

El financiamiento debe ser integral, en el sentido de incluir todas las actividades de la finca que tengan potencial de maximizar el ingreso neto del productor. Es decir, que no se debe descartar en forma premeditada algunos productos, mientras no se demuestre su escaso potencial de generación de ingreso. Asimismo debe considerarse el financiamiento para la compra de tierras, en caso de que no existan otros medios para facilitar el acceso a la misma. Finalmente, es conveniente considerar la posibilidad de financiar algunos bienes de consumo básico para la familia, en función de su ingreso potencial.

Las instituciones financieras deberían adaptarse a las condiciones del usuario, evitando en lo posible aplicar procedimientos tradicionales que son eficientes para productores comerciales, pero posiblemente no se ajustan a las características del pequeño productor. En este aspecto es indispensable innovar los sistemas crediticios, a fin de obtener procedimientos simples, ágiles, de bajo costo unitario y adaptado a las condiciones socioeconómicas de la clientela. Tratamiento especial merecen las políticas crediticias, tales como plazos adaptados a las características de los productos, incluyendo su período de comercialización; suficiencia, oportunidad y forma de pago de los préstamos; tasas de interés adecuadas; garantías acordes con las posibilidades del prestatario, lo cual implica exigir principalmente garantía prendaria sobre la cosecha o fianza solidaria, eliminando en muchos casos las hipotecas sobre la tierra. Finalmente debe promoverse la generación de ahorro, a pesar del bajo nivel de ingreso de los pequeños productores, como un medio para propiciar el proceso de capitalización en el largo plazo y además, como un factor positivo que favorece el éxito de las recuperaciones.

b. Generación de empleo

La generación de nuevas fuentes de empleo, de origen no agropecuario, es importante como fuente alternativa complementaria de ingresos para la familia rural. En este sentido se hace necesaria la promoción del desarrollo agroindustrial, tanto a nivel de mediana empresa, como de la pequeña empresa de tipo artesanal que con frecuencia se encuentra en las zonas rurales. Tres factores pueden jugar un rol importante en conseguir lo anterior a saber: el crédito industrial, la capacitación y asesoría dirigida principalmente a grupos de población que normalmente se dedican a estas actividades, y la investigación orientada, al desarrollo de tecnología apropiada.

Otra actividad a tomar en consideración, es la construcción de obras públicas intensiva en mano de obra poco calificada, especialmente infraestructura vial de bajas especificaciones, tales como caminos de producción. Este tipo de obras puede absorber excedentes estacionales de mano de obra, que se presentan generalmente en épocas de poca actividad agropecuaria.

4. Desarrollo del marco institucional

La posibilidad para ejecutar efectivamente los planes, programas y proyectos de desarrollo rural, depende en gran medida de la capacidad administrativa, técnica y operativa de las instituciones públicas. De aquí la necesidad de promover un desarrollo integral de las mismas, a fin de que el producto de sus esfuerzos se traduzca en verdadero beneficio para el campesinado(12).

Parece ser que el enfoque de sistemas en la administración pública ofrece muchas ventajas para lograr lo anterior, pues da pautas para orientar la acción gubernamental hacia los objetivos del desarrollo,

permite identificar las interdependencias de los diferentes factores que generan el cambio y, garantiza que dicha administración sea dinámica e innovadora(11). Además, si es aplicada a la definición de problemas, así como al uso de los recursos necesarios para resolverlos, la tecnología de sistemas puede ser de gran utilidad, al evitar que se cometan graves errores, y a la vez, proporcionar medidas válidas del progreso alcanzado(6). Es imprescindible estructurar una adecuada organización del sector público, que contribuya a garantizar el éxito de los programas de desarrollo rural. Esto requiere la creación de mecanismos capaces de hacer operar la administración pública, como una sola unidad integrada por varios componentes que se relacionan e interaccionan estrechamente, en pro del logro de objetivos comunes.

Los mecanismos de coordinación a todos los niveles y de seguimiento y evaluación, la interrelación activa y continua entre la planificación y la ejecución y la participación efectiva de la población local, desempeñan un rol importante para conseguir lo anterior.

Las instituciones públicas deberían ejecutar sistemáticamente la tarea administrativa e intencionadamente concentrar su atención sobre el rendimiento y los resultados esperados. Se requiere eficiencia, pero sobre todo efectividad, es decir asignar importancia a los resultados apropiados. La efectividad implica obtener una optimización de los recursos disponibles, en función del impacto generado por los servicios ofrecidos a los beneficiarios(8). Según Weitz(17), la estructura administrativa gubernamental resulta inadecuada para llevar a cabo la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo regional, a causa de la falta de descentralización de decisiones y discrepancia en las prioridades asignadas a los proyectos por las respectivas entidades responsables. Para superar esos problemas sugiere la creación de "Autoridades de Desarrollo Regional", con amplia autoridad en la región bajo su

responsabilidad, para ocuparse de las actividades relativas a los diferentes sectores considerados por el plan de desarrollo. Dicha organización puede estar diseñada la planificación y la coordinación entre los organismos ejecutores, o bien para llevar a cabo la ejecución, siendo más frecuente el crear éstas en regiones nuevas donde aún no actúan agencias gubernamentales.

No obstante, existen dudas sobre la aplicabilidad de este modelo al medio latinoamericano, ya que resultaría bastante difícil cumplir con los requisitos necesarios para operarlo exitosamente. Aparentemente la entrega de servicios a la producción de los planes de desarrollo rural, ofrece mayores posibilidades de éxito cuando se realiza a través de una sola institución de carácter operativo. La AID(1) y el Banco Mundial(2) coinciden en que el crédito es más efectivo, cuando es canalizado por una institución de propósitos múltiples. Sin lugar a dudas la tarea gerencial se vuelve extremadamente compleja cuando la misma institución tiene que ofrecer muchos servicios. No obstante resulta ventajoso especializar a una institución, para entregar los servicios básicos a la producción y desarrollo comunitario, delegando los servicios de salud, educación e infraestructura en otras agencias públicas o privadas, pero dedicando esfuerzos para supervisar los resultados de las mismas.

La ejecución de un plan de desarrollo rural, requiere de instituciones con una alta capacidad gerencial a todos sus niveles, capaces de operar con altos niveles de eficiencia y efectividad, para lograr los resultados esperados. A continuación se mencionan algunas de las características deseables para esas instituciones:

a. Operar un sistema de planificación-ejecución con amplia participación del personal de nivel local y de los usuarios, con especial énfasis en aspectos de seguimiento y evaluación.

b. Practicar un sistema de administración por objetivos, entendido como el "proceso por medio del cual los administradores superiores y subordinados de una organización, identifican conjuntamente sus metas comunes, definen las áreas de responsabilidad en términos de los resultados que de él se esperan y emplean estas medidas como guías para el manejo de la unidad y para evaluar la contribución de cada uno de sus miembros"(14).

c. Adecuada capacidad gerencial y técnica en sus diferentes niveles organizativos. Al respecto Bathrick(4) señala que la meticulosa atención dirigida al uso de sistemas, entrenamiento del personal, seguimiento y evaluación continuos e incorporación de ajustes a los programas en base a la experiencia, aseguran que los servicios requeridos sean provistos oportunamente y de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios.

d. Disponer de una organización espacial acorde con la jerarquía natural urbano-rural, en una base regional. Es decir que el grado de capacidad técnica y administrativa de las unidades operativas, se irá incrementando desde el nivel comunal hasta los mayores centros urbanos. A su vez cada nivel se apoya en el inmediato superior, tanto en aspectos institucionales, como en servicios públicos y privados requeridos por la población.

e. Flexibilidad y receptividad al cambio, que favorezcan un ambiente de innovación y creatividad. Al respecto, Odiorne(14) señala que posiblemente el área más grande de mejoramiento de los resultados, se encuentra en el establecimiento ordenado de compromisos de obtención de metas de innovación, de creación de métodos nuevos e introducción de cambios positivos en la organización. Por su parte, Drucker(8) opina que la innovación es fundamental para el desarrollo económico y particularmente importante para los países en desarrollo.

f. Sistematizar y estandarizar los procedimientos operativos, de modo que resulten claros, sencillos, de fácil manejo y de aplicación masiva a nivel de usuario.

g. Operar un adecuado sistema de administración de personal, que contemple incentivos materiales e inmateriales y salarios competitivos con el mercado de trabajo. Según Bathrick(4), esto permite atraer personal nacional calificado, con mínima intervención política, lo que contribuye significativamente al éxito de la gestión.

h. Gozar de autonomía financiera y operativa a fin de evitar los atrasos que a menudo ocasiona la administración pública centralizada y de esta manera garantizar una mayor agilidad operativa.

BIBLIOGRAFIA

1. BANCO MUNDIAL. Desarrollo rural; documento de política sectorial. Madrid, 1975. 109 p.
2. BENOR, D. Y HARRISON, J.Q. Extensión agrícola; sistema de capacitación y visitas. Washington, D.C., Banco Mundial, 1977. 64 p.
3. BARAJAS, H. et. al. Distrito de transferencia de tecnología, Pamplona; resumen operativo gerencial. Pamplona, Colombia, ICA, IICA, 1979. 76 p.
4. BATHRICK, D.D. Improving small farmer agriculture credit performance; operational suggestions as perceived by donor agencies and their application. Tesis master of professional studies (agriculture). Cornell University, 1979. 216 p.
5. BEJARANO, A. Y MORALES, A. Un análisis del programa DRI. Bogotá, 1978. 38 p.
6. CHACKO, G. K. Utilización de la tecnología de sistemas en la gestión del desarrollo económico y social. In Gildardo Campero y Héctor Vidal (compiladores). Teoría general de sistemas y administración pública. San José, Costa Rica, EDUCA, 1977. 525 p.
7. DONALD, G. Credit for small farmers in developing countries. New York, McGraw Hill, 1975. 630 p.
8. DRUCKER, P.F. La gerencia; tareas, responsabilidades y prácticas. 2a. ed. Trad. del inglés por Aníbal Carlos Leal. Buenos Aires, El Ateneo, 1976. 550 p.

9. INSTITUTO DE BIENESTAR CAMPESINO. Filosofía, política y programas. Managua, Nicaragua, INVIERNO, 1976. 38 p.
10. _____ . Justificación para una tasa de interés del 18 por ciento anual, para el programa de crédito agrícola de INVIERNO. Managua, Nicaragua, INVIERNO, 1977. 25 p. (Mimeografiado).
11. KATZ, S.M. En búsqueda de un enfoque de sistemas para la administración del desarrollo. In: Gildardo Campero y Héctor Vidal (compiladores). Teoría general de sistema y administración pública. San José, Costa Rica, EDUCA, 1977. 525 p.
12. MENDOZA, LUIS A. Procedimientos metodológicos para la organización y gestión institucional. Lima, Oficina del IICA en Perú, 1977. s.p.
13. MORSS, E.R. et. al. Estrategias para el desarrollo de los pequeños agricultores: Un estudio empírico de proyectos de desarrollo rural. Informe ejecutivo. Washington, Development Alternatives, Inc, 1975. 55 p.
14. ODIORNE, G.S. Administración por objetivos. Trad. del inglés por Eduardo L. Suárez. Mexico, Limusa, 1975. 220 p.
15. ROBERTS, P.C. Y VALLEJO, C.D. Resumen operativo gerencial. San José, Costa Rica, IICA, 1979. 46 p.
16. TAHAL CONSULTING ENGINEERS. Propuesta de reestructuración del servicio de extensión. Santo Domingo, República Dominicana, Secretaría de Estado de Agricultura, 1978. 61 p.
17. WEITZ, R. De campesino a agricultor. Trad. del inglés por Esther Guílón. México, Fondo de Cultura Económica, 1973. 250 p.

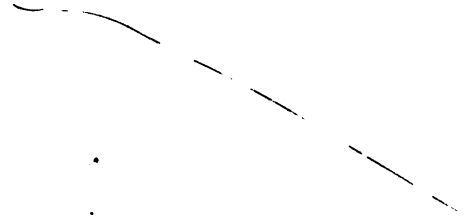
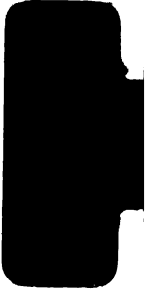
DOCUMENTO
MICROFILMADO

Fecha: 30 JUL. 1985

1
2
3

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

22



22

