IICA
E2C
329
1976
Sin Procesar

Centro Interamericano de Documentación
e Información Agrícola
6 OCT 1976
CATALOGO

LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

MESA REDONDA DEL CONSEJO TECNICO CONSULTIVO
VIGESIMA PRIMERA REUNION

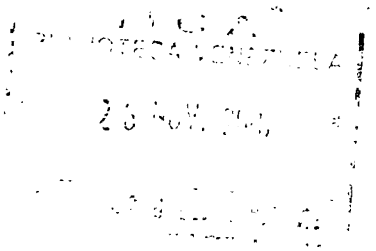
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

IICA

WASHINGTON, E.E.U.U., MAYO 11 DE 1976

00001169

LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



MESA REDONDA DEL CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

VIGESIMA PRIMERA REUNION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS – OEA

WASHINGTON, E.E.U.U., MAYO 11 DE 1976

CONTENIDO

Lista de Expositores y Participantes	1.1.1
Introducción	2.1.1
La Cooperación Internacional para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe Ing. Marciano Morales Bermúdez	3.1.1
A Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Rural na América Latina e no Caribe Dr. Paulo Romano	4.1.1
Technical Cooperation Iniciatives for the Western Hemisphere Dr. Don Paarlberg	5.1.1
Financiamiento Externo para la Agricultura en América Latina Sr. Cecilio Morales	6.1.1
Reflexiones sobre la Cooperación Técnica Internacional para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe Srta. Margaret Anstee	7.1.1
Preguntas - Respuestas - Comentarios	8.1.1
Comentarios del Sr. Oto Jacob	9.1.1
Resumen	10.1.1

P A R T I C I P A N T E S

EXPOSITORES

Ing. Enrique Blair
Director de Relaciones Institucionales
IICA
(Moderador)

Ing. Marciano Morales Bermúdez
Director General
Ministerio de Alimentación de Perú

Dr. Paulo Romano
Secretario General
Ministerio de Agricultura de Brasil

Dr. Don Paalberg
Subsecretario para Asuntos Económicos
Secretaría de Agricultura de los EE.UU.

Sr. Cecilio Morales
Gerente Técnico
Banco Interamericano de Desarrollo

Srta. Margaret Anstee
Subdirectora para América Latina
Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo

PARTICIPANTES

Delegados

Sr. Jorge H. Cazenave - Argentina
Sr. D. Ricardo Córdoba - Argentina
Sr. D. Alfredo V. Chiaradia - Argentina
Min. Anderson Morrison - Barbados
Sr. Attley Brathwaite - Barbados
Sr. Fozlo Brewster - Barbados
Sr. Maurice A. King - Barbados
Srta. Sonja Welch - Barbados
Sr. Gover Barja Berríos - Bolivia
Sr. René Dávalos Vega - Bolivia
Sr. Oto Jacob - Brasil
Sr. André M. Maia Amado - Brasil
Sr. Frank Shefrin - Canadá
Sr. Michel Carreau - Canadá
Sr. Rodrigo Mujica Ateaga - Chile
Sr. Fernando Pérez - Chile
Sr. Patricio Yavar Marín - Chile
Dr. Rafael Mariño Navas - Colombia
Ing. Gilberto Campos Sandí - Costa Rica
Sr. Rogelio Navas - Costa Rica
Ing. Marco A. Peñaherrera - Ecuador
Dr. Quentin M. West - Estados Unidos de América
Sr. Kenneth A. Haines - Estados Unidos de América
Dr. Martin Kriesberg - Estados Unidos de América
Sr. Salvador Arias Peñate - El Salvador
Sr. Miguel Angel Granillo - El Salvador
Sr. Octavio Duarte - El Salvador
Min. Fausto David Rubio Coronado - Guatemala
Sr. Astolfo Fumagalli - Guatemala
Min. Mohamed Kasim - Guyana
Min. Rémillot Léveillé - Haití
Sr. Paul Saint-Clair - Haití
Sr. Roberto Villeda Toledo - Honduras
Min. A. U. Belifanti - Jamaica
Sr. Lyndon McLaren - Jamaica
Srta. Patricia Durrant - Jamaica
Srta. Maxine Roberts - Jamaica
Lic. Osvaldo Valdés Olivares - México
Sr. Manuel Foglio Carrasco - México
Min. Klaus Sengelman - Nicaragua
Sr. Luis A. Osorio García - Nicaragua
Dr. Guillermo Otero Medal - Nicaragua
Min. Rubén Darío Paredes - Panamá

Sr. Alejandro Ayala - Panamá
Sr. Ascanio Villalas - Panamá
Sr. Rolando Guillén - Panamá
Sr. Bernardo Ocaña - Panamá
Sr. Euclides Tejada - Panamá
Sr. George Fisher - Panamá
Sr. Alberto González - Panamá
Ing. Luis Alberto Alvarez - Paraguay
Sr. Eladio Loaizaga - Paraguay
Sr. Juan Alberto Llanes - Paraguay
Ing. Efraim Palti - Perú
Sr. Alejandro Gordillo - Perú
Ing. Luis J. Paz Silva - Perú
Sr. Julio W. Negreiros - Perú
Dr. Luis Raúl Betances - República Dominicana
Ing. Héctor Mena Valerio - República Dominicana
Sr. Víctor Chrysostom McIntyre - Trinidad y Tobago
Sr. Errol Small - Trinidad y Tobago
Min. Julio E. Aznárez - Uruguay
Sr. José María Machín - Venezuela
Dr. José Vicente Sánchez Piña - Venezuela
Sr. Carlos Barreto - Venezuela
Dr. Héctor Frías - Venezuela

Asesores

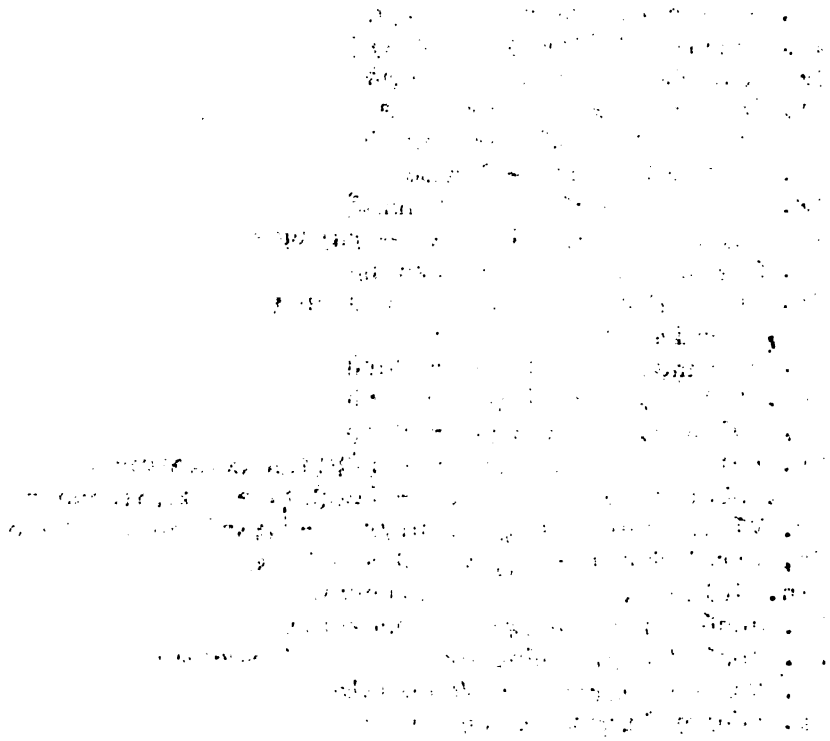
Sr. J. G. O'Donaghue - Canadá
Sr. Edward Betzig - Estados Unidos de América
Sr. Simon Wilson - Estados Unidos de América

Observadores de Estados Miembros

Sr. Roger P. Lewis - Estados Unidos de América

Observadores Permanentes

Sr. Gideon Tadmor - Israel
Sr. Y Livnat - Israel



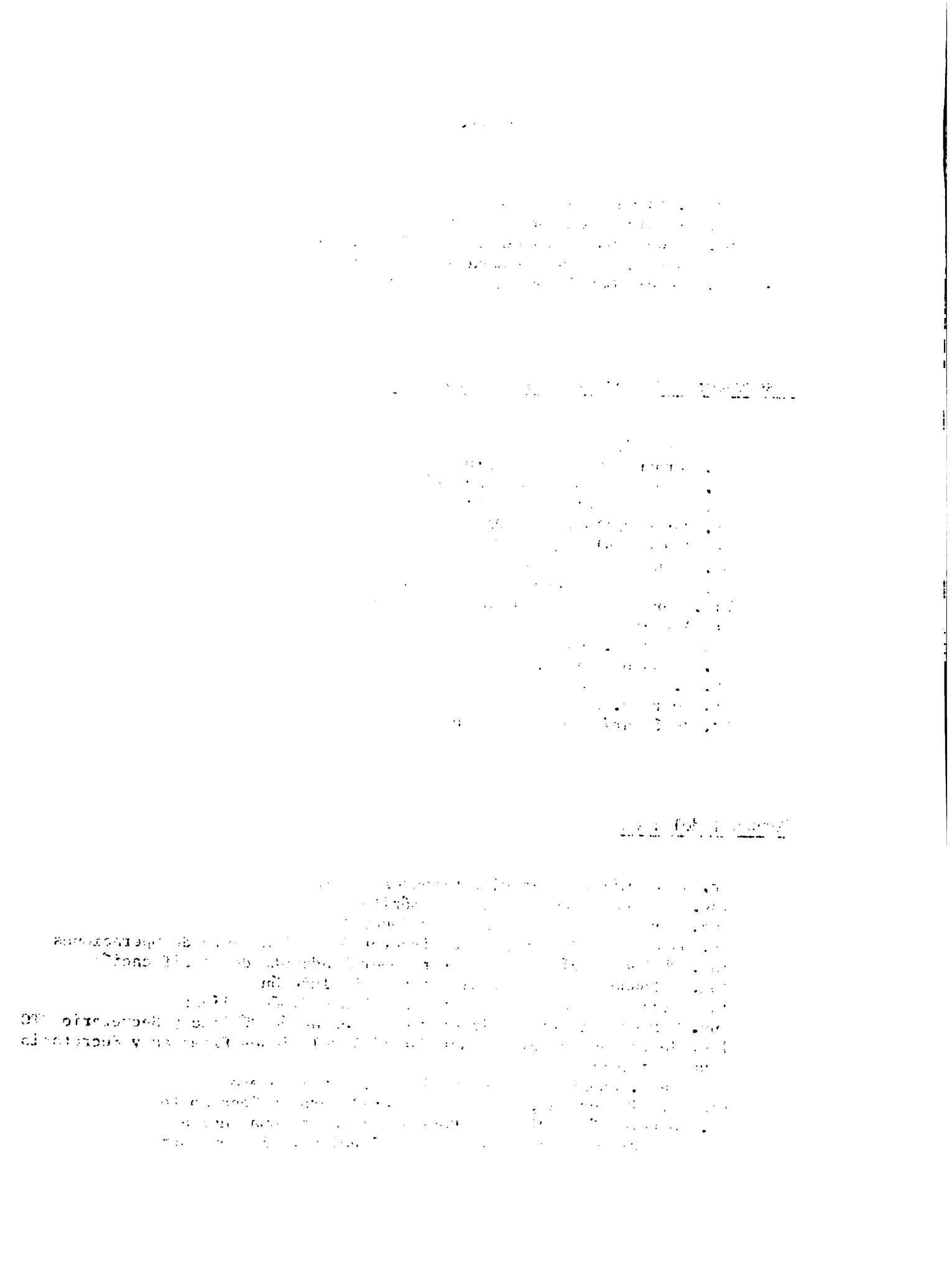
Sr. E. Israely - Israel
Sr. Michele Cosentino - Italia
Sr. Henderikus T. Clevering - Países Bajos
Sr. Luis de Pedroso - España
Sr. Ignacio García Badell - España

Observadores de Instituciones y Programas

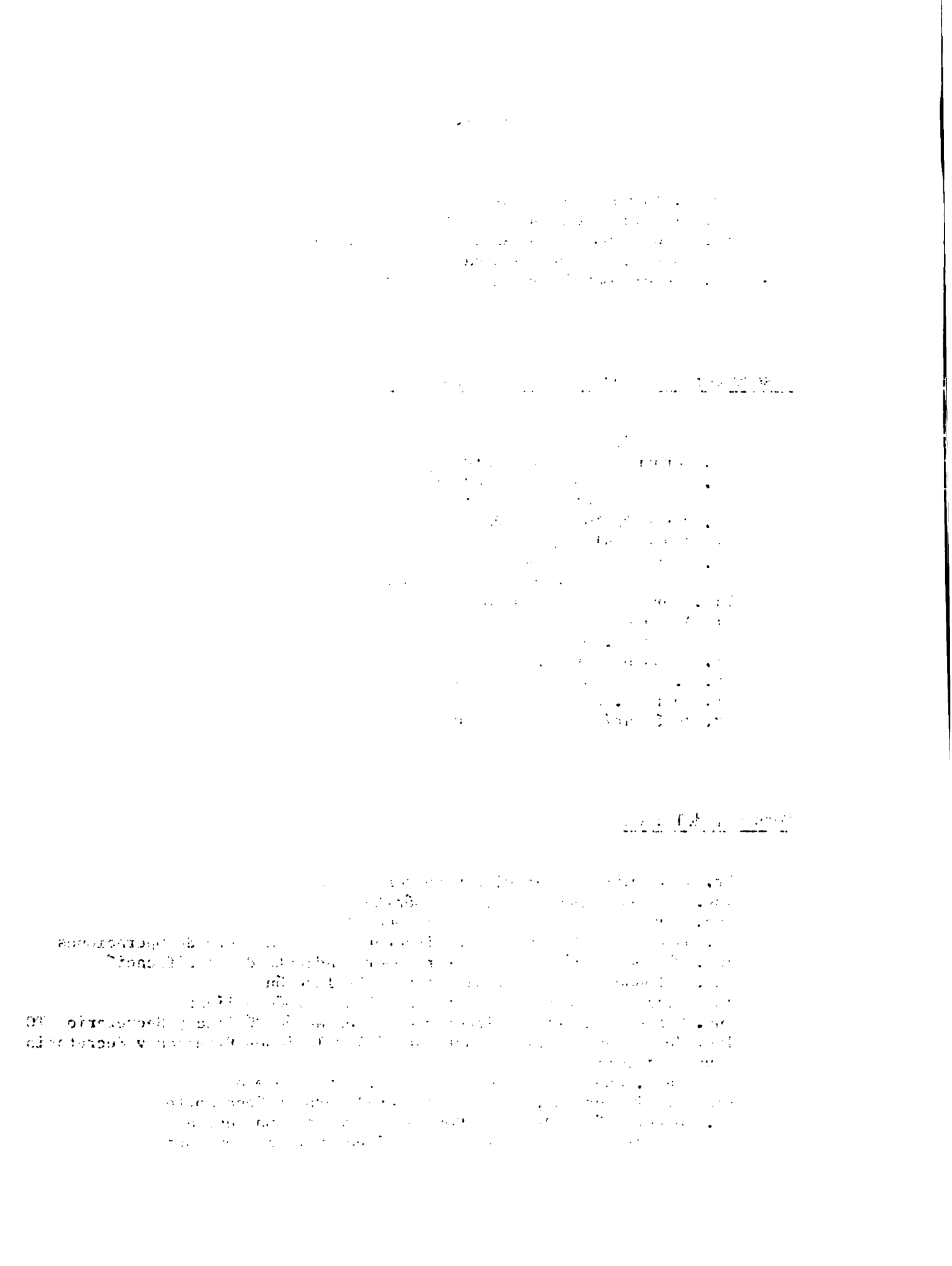
Sr. Jorge del Aguila - BID
Sr. Fernando Cáceres - BID
Sr. Juan Bazo - Banco Mundial
Sr. Raoul G. Nelson - CEPAL
Sr. Marco Pollner - CEPAL
Sr. Javier Malagón - CEPCIECC
Sr. Amable Ortiz - FAO
Sr. Julián Rodríguez Adame - GIDA/AL
Lic. Jorge Luis Zelaya Coronado - OEA
Dr. Antonio Lulli Avalos - OEA
Sr. Edward P. Davis - OEA
Sr. Augusto Correa Errázuriz - OEA
Sr. O. Howard Salzman - OEA
Sr. Henry W. Laurent - OEA
Sr. José María Salazar - OPS

Personal del IICA

Dr. José Emilio G. Araujo, Director General
Ing. Armando Samper, Director Emérito
Ing. Carlos Madrid, Subdirector General
Dr. Malcolm H. MacDonald, Subdirector General Adjunto de Operaciones
Ing. Ubaldo García, Subdirector General Adjunto de Planificación
Ing. Alfonso Castronovo, Director de Evaluación
Ing. Guillermo Guerra, Director del Fondo Simón Bolívar
Ing. Carlos Molestina, Director de Información Pública y Secretario CTC
Ing. Jefferson Rangel, Asesor Especial Relaciones Externas y Secretario Junta Directiva
Sr. Don L. Shurtleff, Asesor Financiero y Tesorero
Lic. Efraim Morales, Director Regional para la Zona Norte
Dr. Pompeyo Ríos, Director Regional para la Zona Andina
Ing. Manuel Rodríguez, Director Regional para la Zona Sur



PONENCIAS PRESENTADAS



PONENCIAS PRESENTADAS

INTRODUCCION

Palabras del Moderador: Ing. Enrique Blair, para la iniciación de la Reunión

Constituye ya una tradición del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas que en cada una de las Reuniones Anuales de su Junta Directiva -en sesión del Consejo Técnico Consultivo- se lleve a cabo una mesa redonda en torno a un tema, relacionado con los fines de la institución, que tenga interés especial para los Estados Miembros y que por ello, haya sido seleccionado en la Reunión Anual de la Junta Directiva inmediatamente anterior. El tema que trataremos en esta mesa redonda, el cual fue seleccionado por nuestra Junta Directiva de Ottawa, se refiere a "La cooperación internacional para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe".

El objeto de esta mesa redonda será analizar el tema en sus múltiples dimensiones económicas, sociales e institucionales, desde el punto de vista de los organismos internacionales y de las entidades nacionales, a fin de obtener orientaciones que permitan perfeccionar la trayectoria de la cooperación técnica y de ayuda financiera internacional y bilateral para el desarrollo rural. Estamos en la búsqueda de fórmulas y procedimientos más eficaces para la transferencia de tecnología y de recursos financieros para acelerar los procesos de desarrollo rural en que se encuentran empeñadas las naciones que forman parte de nuestro Sistema Interamericano.

La alta jerarquía de los expositores que han aceptado acompañarnos en la conducción de esta Mesa Redonda y el alto nivel de los ilustres compañeros que constituyen el auditorio, nos permite pensar además, que en las exposiciones que vamos a escuchar y que en las discusiones que en torno a ellas habrán de suscitarse, se encontrarán ideas y conceptos importantes para perfeccionar y complementar en la próxima reunión de Cancún, que el BID está auspiciando, un mensaje autorizado y prometedor sobre la Cooperación Internacional para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe.

Nos hacen el honor de acompañarnos en esta Mesa Redonda, en calidad de expositores, en el orden en que están en la mesa, el Señor Marciano Morales Bermúdez, Viceministro de la Alimentación de Perú; el Señor Paulo Romano, Vicemimistro de Agricultura de Brasil, quienes desarrollarán el tema con el enfoque de los países en vías de desarrollo de la región; el Señor Subsecretario para Asuntos Económicos de la Secretaría de Agricultura de los Estados Unidos de América, doctor Don Paalberg, quien tratará el tema con la perspectiva de los países industrializados de la región; el señor Gerente del Departamento Técnico del Banco Interamericano de Desarrollo, doctor Cecilio Morales, cuya exposición tratará de reflejar las orientaciones que las entidades internacionales de ayuda financiera, y la Subdirectora para América Latina del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo, señorita Margaret Anstee, quien abordará su presentación con la proyección de los organismos internacionales de cooperación técnica.

Debo mencionar aquí que las distinguidas personalidades que nos acompañan como expositores en esta Mesa Redonda harán sus presentaciones a título personal y que sus intervenciones en este evento, en nada comprometen a los gobiernos o instituciones que ellos representan.

Para la conducción de esta Mesa Redonda, hemos adoptado el siguiente procedimiento: actualmente, en mi calidad de coordinador y moderador, estoy agotando los diez primeros minutos destinados para la introducción del tema y para la presentación de los expositores. Enseguida, cada uno de los cinco expositores utilizará un período aproximado de veinte minutos para hacer sus presentaciones, reflejando en ellas las ideas y proyecciones que se derivan de sus correspondientes ubicaciones en la geografía continental del desarrollo o sus respectivas vinculaciones institucionales. Concluídas las exposiciones habrá un receso de veinte minutos para tomar café y reflexionar sobre las ideas expresadas. Inmediatamente, reanudaremos nuestras tareas con un foro abierto que durará unos ochenta minutos, durante los cuales todos los participantes que lo deseen formularán preguntas, comentarios o planteamientos cortos sobre la materia tratada, para que los expositores las respondan o las analicen. Concluida esta etapa, el coordinador intentará hacer, en un período de diez minutos, un resumen de los puntos más sobresalientes del certamen.

Con la venia de ustedes quisiera aprovechar los breves minutos que aún tengo disponibles para hacer referencia a algunos puntos que considero fundamentales en el análisis del tema que nos ocupa. En primer término pienso que en las presentaciones y planteamientos que vamos a escuchar convendría tratar de identificar una conceptualización del desarrollo rural, con el señalamiento de sus objetivos y la identificación de los componentes principales para su adecuada implementación.

Por otra parte, aspiramos a que esta Mesa Redonda nos permita dimensionar el desarrollo rural en el contexto del desarrollo general. De esta manera, explicaríamos y justificaríamos los esfuerzos especiales que la comunidad internacional está haciendo en la búsqueda de fórmulas y modelos mejorados para el desarrollo rural en la región.

De igual importancia podría resultar el señalamiento de las perspectivas del desarrollo rural en América Latina y el Caribe, frente a las crisis alimentaria y energética mundiales.

En este evento podríamos intentar perfeccionar nuestro concepto sobre la Cooperación Internacional para el desarrollo rural, tratando de definir su papel y su significado, con referencia a la cooperación técnica, la ayuda financiera y la colaboración para el acceso a los mercados, teniendo en cuenta la articulación y la complementación que deben existir entre estas formas de cooperación internacional y la necesidad de dar énfasis al fortalecimiento de las instituciones nacionales comprometidas en los procesos de desarrollo rural.

Complementaría este cuadro de expectativas con respecto a esta mesa redonda, la posibilidad de señalar áreas y programas de alta prioridad que pudieran comprometer la cooperación internacional para el desarrollo rural, y

la identificación de aquellas decisiones y tipos de organización institucional requeridas a nivel nacional de cada país para que la cooperación internacional sea más fructífera en los esfuerzos por lograr mejores niveles de ingreso en el campo y un mayor equilibrio entre los niveles de vida de la ciudad y de las zonas rurales.

LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Expositor:
Ing. Marciano Morales Bermúdez
Director Superior del Ministerio de Alimentación de Perú

Por considerar que el tratamiento del problema agrario dado en mi país, representa una opción revolucionaria propia, de profundo significado en nuestro proceso de transformaciones estructurales, estimo que mi participación en esta reunión, habrá de servir para que la acción coordinada de organismos internacionales en el desarrollo agrario de América Latina, se inscriba en el marco de las aspiraciones de nuestros pueblos, evitando tajantemente que la cooperación técnica y financiera se convierta en instrumento afianzador de la dependencia, sujeto de transferencia de tecnologías y concepciones de desarrollo extrañas y distantes de nuestros propios proyectos. Justo es por lo tanto dar cuenta de los mismos, de cómo son coincidentes o divergentes con los planteamientos de tales instituciones y enunciar áreas o actividades prioritarias de la cooperación internacional.

Desarrollo Rural Integral

En las últimas décadas y aún para posiciones conservadoras en el ámbito internacional, ha sido cada vez más evidente que el desarrollo del campo trasciende al problema meramente agrícola, para mostrar la faceta humana de gruesos sectores de la población marginados del poder económico y político, reproduciendo en buena medida la situación de sus propios países respecto a los centros hegemónicos mundiales. Desde esta perspectiva, la base para el desarrollo del campo, requiere rescatar para el campesinado, la tierra y los medios de trabajo, para que el dominio y aprovechamiento de los mismos, lo posibilite como hacedor de su propio destino. La transferencia de la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, constituye así el paso inicial, la partida de una concepción humana, integral, del desarrollo rural.

Sobre la base de esta transferencia de propiedad, y de manera alguna como parte accesoria o circunstancial, concebimos el desarrollo rural como un proceso mediante el cual los pobladores de un ámbito territorial determinado utilizan en forma organizada, los medios productivos localizados en el mismo, con el propósito primordial de satisfacer sus propias necesidades básicas. Este propósito es central para nuestra concepción de desarrollo rural, identifica la finalidad del esfuerzo productivo; no se trata de producir para la acumulación y el crecimiento inorgánicos, y de beneficio individual, se trata de la utilización racional de los recursos pensando en las necesidades de la población; y para ser más específicos, en las necesidades de la propia población productora.

Es evidente que la manera cómo la población se organiza y actúa en la explotación y aprovechamiento de los recursos no puede ser arbitraria. En el proceso de organización misma, habrán de reconocerse y afianzarse los valores que garanticen el logro de una organización más justa y no un remedo de la situación anterior. Los valores que postulamos para el desarrollo rural son los siguientes: autonomía territorial, gobierno democrático participatorio, igualdad de los pobladores, reconocimiento del trabajo como fuente originaria de riqueza, rechazo a toda forma de explotación del hombre, preferencia a la niñez y solidaridad con los trabajadores en el resto del país.

La autonomía territorial implica relativa independencia en el manejo de los recursos; demanda igualmente el autoabastecimiento como garantía de independencia. El manejo unificado de los recursos del área, requerirá un gobierno de dominio local, rechazándose toda suerte de privilegios en la designación de cargos directivos. Se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones de los pobladores; la igualdad de oportunidades frente a los medios de producción, obliga la plena ocupación. El reconocimiento del trabajo como fuente originaria de riqueza, traslada a la sociedad el dominio de los logros en el desarrollo material. El rechazo a toda forma de explotación del hombre, implica el rechazo al aprovechamiento del trabajo de unos por otros, sea en forma individual o de grupo. La preferencia a la niñez no sólo habrá de traducirse en la dotación de recursos, implica un esfuerzo planificado y permanente del desarrollo rural. La solidaridad con los trabajadores en el resto del país es garantía de la concurrencia de todos los esfuerzos para el desarrollo integral del país, en la misma perspectiva que el desarrollo de las áreas de base.

La célula del desarrollo rural así concebido, está constituída por los pobladores asentados en una unidad territorial, definida en función de características hidrográficas (una cuenca, por ejemplo) habida cuenta de factores sociales, económicos e históricos. Tomará en cuenta factores tales como la integración territorial compensatoria de recursos, la infraestructura existente, los asentamientos humanos y las posibilidades de comunicación. En cada unidad, el trabajo corresponderá a una Comunidad de Desarrollo Rural, la integración de las cuales dará lugar a un sistema regional en el país.

Corresponde precisar el carácter integral del desarrollo rural que se anhela; como tal, no se restringe a las actividades agropecuarias en tanto busca el aprovechamiento racional de todos los recursos en el camino hacia la autosuficiencia particularmente alimenticia, cuyos problemas resultan así resueltos desde la base.

Con este marco, la técnica adquiere posibilidades inmejorables de realización. Los planes de área en su connotación integral, el crecimiento armónico de la producción, la contabilidad física y monetaria integradas, el desarrollo en base al propio esfuerzo, la ocupación plena, la optimización en el aprovechamiento de recursos escasos, la distribución,planificada de la producción, etc. pueden ser tratados sin riesgo de la irracionalidad que imprime el sistema capitalista.

Expuesta a grandes rasgos nuestra concepción sobre desarrollo rural, debo resaltar aquellos planteamientos de las instituciones internacionales que muestran puntos coincidentes o divergentes con ella.

Debo reconocer en primer lugar, que en los últimos años alguna de las organizaciones internacionales ha comenzado a aceptar que la redistribución en la propiedad de la tierra, podría ser una medida necesaria, o aún esencial, para el desarrollo rural. Que en tanto tal situación no sea extrema, el desarrollo se orientaría a que los "más pobres del campo" incrementen su participación productiva a través del aumento de la productividad. Y que la asistencia técnica y crediticia estaría orientada al "pequeño agricultor" presunto principal agente de tal desarrollo.

Como ya he enfatizado, la Reforma Agraria en su etapa de transferencia de la propiedad de la tierra, en nuestra concepción de desarrollo rural, aparece como parte esencial del mismo. Tal medida da pie a un tratamiento integral del problema agrario. Como no es difícil mostrar, en función del proceso histórico, económico y social de cada realidad, los "más pobres" están relegados a tierras marginales, si las poseen, abandonadas del interés de los grandes propietarios, donde una suerte de "revolución verde" como la que se propone podría conducir a la falacia de que tales pobres no son capaces de contribuir a su propio desarrollo.

Es de particular preocupación para nuestro país, la opinión de que la asistencia técnica y crediticia debiera enfatizar el "pequeño agricultor". Si bien se considera que la pequeña propiedad cumple un rol importante en la producción agrícola, su énfasis tiene una connotación ideológica de individualismo que contrasta con nuestros esfuerzos en un manejo asociativo de la tierra, como una expresión concreta de solidaridad comunal a la que nuestro país aspira.

En Perú, se reconoce que la tarea de llevar a la práctica la concepción del desarrollo rural integral será realizada fundamentalmente por el esfuerzo de la población rural involucrada. El 24 de junio del presente año el Gobierno del Perú concluirá la fase de la Reforma Agraria relativa a la expropiación de los latifundios, y parte de los recursos técnicos y económicos se volcará a las acciones de apoyo a las poblaciones rurales para contribuir a su Desarrollo Integral. En este sentido, el Gobierno estudia actualmente los dispositivos legales que permitirán la creación de los "organismos que deberán regir el desarrollo rural de cada localidad". También, se analiza la conveniencia de crear un organismo de nivel nacional que tendría la misión de normar, y dirigir inicialmente el establecimiento de Comunidades de Desarrollo Rural, y de sus ámbitos correspondientes.

Con el fin de contribuir a la pronta implementación del concepto de Desarrollo Rural Integral, está próxima a darse la Ley de Regionalización Administrativa que permitirá una intervención más ágil del Estado en la consecución de los objetivos del Gobierno, facilitando la participación de los otros Sectores Administrativos con la orientación de actuar hacia la integración regional urbano-rural.

La Cooperación Técnica para el Desarrollo Rural Integral

Considerando que el Desarrollo Rural Integral es un proceso mediante el cual los pobladores de un ámbito territorial determinado utilizan en forma organizada, los medios productivos localizados en el mismo, con el propósito

primordial de satisfacer sus propias necesidades básicas, la Cooperación Técnica puede clasificarse en la forma siguiente:

a) Cooperación Técnica Nacional

- Entre miembros de las empresas campesinas
- Entre empresas campesinas de una misma comunidad o región
- Entre diferentes comunidades o regiones
- Entre la Universidad y las Organizaciones Campesinas
- Entre las Organizaciones Campesinas y las Organizaciones Estatales. (Del Sector Agrario y de Otros Sectores)
- Entre Empresas no públicas y las Organizaciones Campesinas.

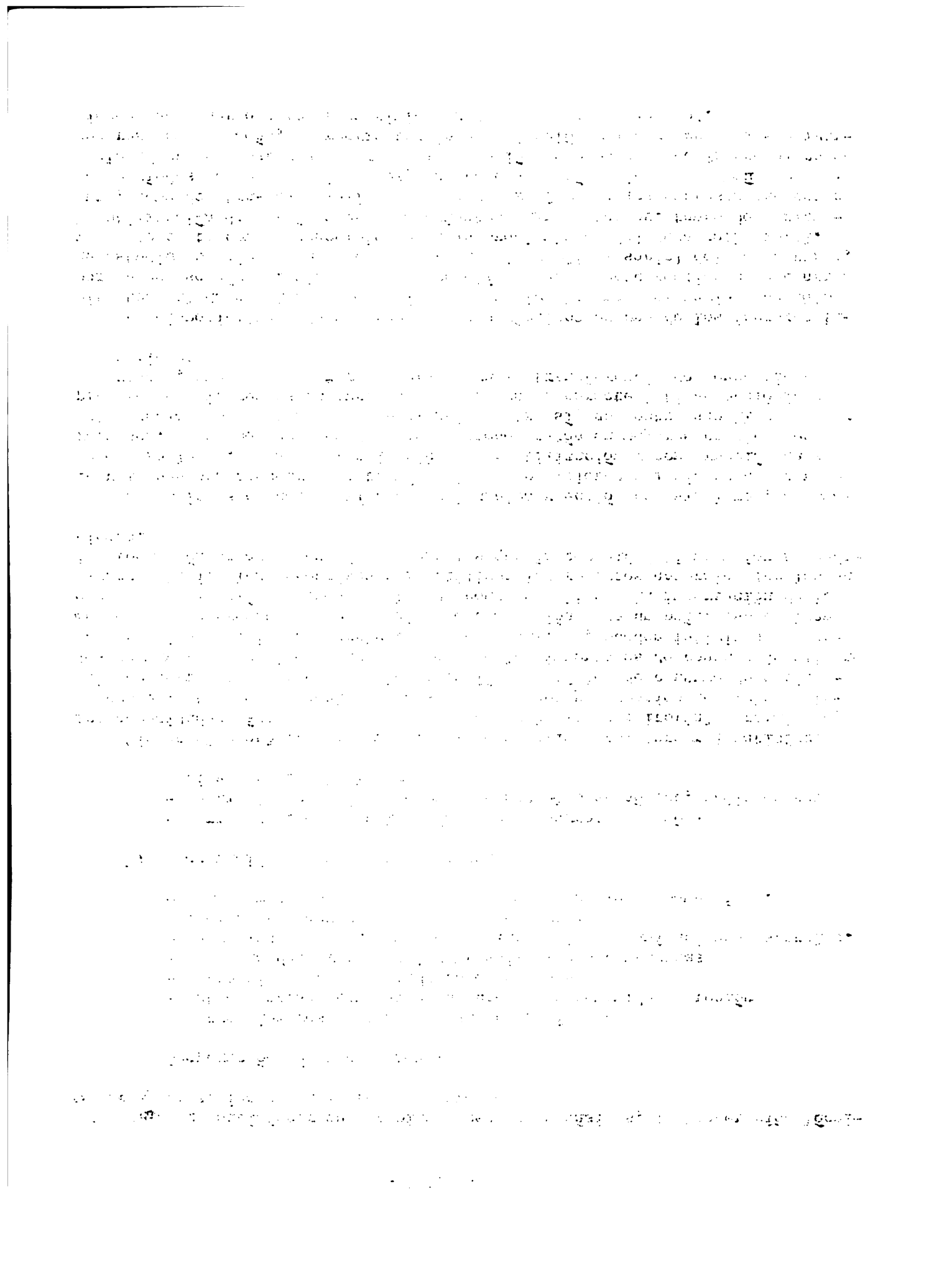
b) Cooperación Técnica Internacional

- Horizontal, entre países de menor desarrollo económico
- Vertical, con países de mayor desarrollo económico, pudiendo ser: Bilateral o Multilateral.

Siendo el propósito primordial del Desarrollo Rural Integral satisfacer las necesidades básicas de la población de un ámbito territorial determinado, es conveniente que el modelo de consumo de bienes y servicios de dicha población no sufra alteraciones por la imitación de modelos de consumo de sociedades de mayor desarrollo material. Los modelos importados de consumo de alimentos, vestidos, vivienda y artículos de uso familiar, pueden influir negativamente en la estructura de producción de una región o de un país, especialmente cuando la imitación de esos modelos de consumo obliga a la importación de los mismos o limita los incentivos para utilizar los recursos naturales locales en la producción de aquellos bienes para los que la comunidad tiene mejores condiciones.

En regiones de características culturales y ecológicas similares, algunas comunidades han encontrado a través del tiempo, mejores soluciones a determinados problemas, o mejor organización en la utilización y conservación de sus recursos. Las poblaciones de estas regiones están en mejores condiciones de intercambiar conocimientos y experiencias entre sí, que entre aquellas que por proceder de diferentes culturas o de regiones de características ecológicas diferentes, pueden presentar barreras para la transferencia de conocimientos y experiencias.

La disponibilidad de recursos humanos técnicos es uno de los factores limitantes del desarrollo en los países de América Latina y el Caribe, no sólo por su escaso número, sino por su formación, generalmente realizada en centros de estudio superior de escaso contacto con la realidad social del medio rural, y por lo tanto con desconocimiento de la problemática del desarrollo rural. La utilización de profesores y estudiantes universitarios, tanto de agricultura, como de otras especialidades para que residan en las empresas campesinas por períodos de uno a seis meses, tal como se está haciendo en Perú, tiene el doble efecto de lograr un aporte a la solución de problemas de la comunidad en que residen y además, de reorientar la organización y programas de las universidades de acuerdo a los requerimientos de la realidad nacional.



Si el Desarrollo Rural Integral está orientado a la satisfacción de las necesidades de la población, y no necesariamente a "producir más para satisfacer la demanda", las Organizaciones Estatales a nivel local deben orientar su acción, en coordinación con la población, a la satisfacción de dichas necesidades.

Por las razones indicadas, es recomendable que cada región, dentro de un país y cada país, hagan el máximo esfuerzo por utilizar sus propios recursos humanos, y tecnológicos, a través de la Cooperación Técnica Nacional, antes de solicitar o aceptar programas de Cooperación Técnica Internacional. En este sentido, sería valioso que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas evaluara las experiencias que existen en América Latina sobre Cooperación Técnica Interna y pudiera dar recomendaciones para el aprovechamiento de esas experiencias en todos los países de la Región.

Obviamente, la Cooperación Técnica Internacional puede contribuir al Desarrollo Rural. Los diversos Centros Internacionales de Investigación, y los Organismos de Cooperación Bilateral y Multilateral pueden lograr un efecto positivo en el desarrollo de los países. Pero, no se puede negar especialmente durante los últimos años, que debido a la actuación deshonesta, o de espionaje, o de infiltración ideológica, de algunas instituciones de Cooperación Técnica, se ha generado en los países afectados, algún grado de recelo o desconfianza sobre los propósitos de la Cooperación Técnica Internacional de dichas instituciones, y en algunos casos, hasta se ha tenido que solicitar su retiro de determinados países.

En los últimos años se ha iniciado la cooperación técnica horizontal entre los Países del Tercer Mundo, y existe una larga experiencia de Cooperación Técnica Bilateral y Multilateral, pero poco se conoce sobre las experiencias que pueden ser consideradas como éxitos para imitar o fracasos para desechar. Cómo se puede evaluar y comparar los beneficios obtenidos por la acción de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), o la Agencia para el Desarrollo Internacional de Canadá (CIDA), con el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Internacional de la Papa, y con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas? Obviamente, dicha evaluación y comparación en relación con el Desarrollo Rural dependerá de los objetivos de cada organismo. Sin embargo, si la evaluación y comparación se efectúa con base en el concepto de Desarrollo Rural Integral expresado anteriormente, la evaluación tendría que considerar el impacto logrado en la satisfacción de las necesidades básicas de la población rural. Si se ha logrado un notable incremento en la producción y productividad de bananos o de cacao, o de trigo y maíz, o de arroz, pero la población rural en cuyo territorio se ha logrado estos resultados sigue tan miserable como antes, cómo expresaremos el resultado de la evaluación?

Obviamente, cada país es soberano para dar y recibir cooperación técnica, pero si estamos de acuerdo en el concepto de Desarrollo Rural, cuál es el objeto de la Cooperación Técnica Internacional cuando se orienta exclusivamente al incremento de la producción y la productividad? Qué es lo que se pretende cuando la cooperación se orienta al incremento de la producción y de la productividad del "pequeño agricultor"? Acaso el incremento de la producción y la productividad le va a dar acceso a la participación en las decisiones que definen el Desarrollo Rural de la comunidad o territorio que habita?

La Cooperación Financiera Internacional

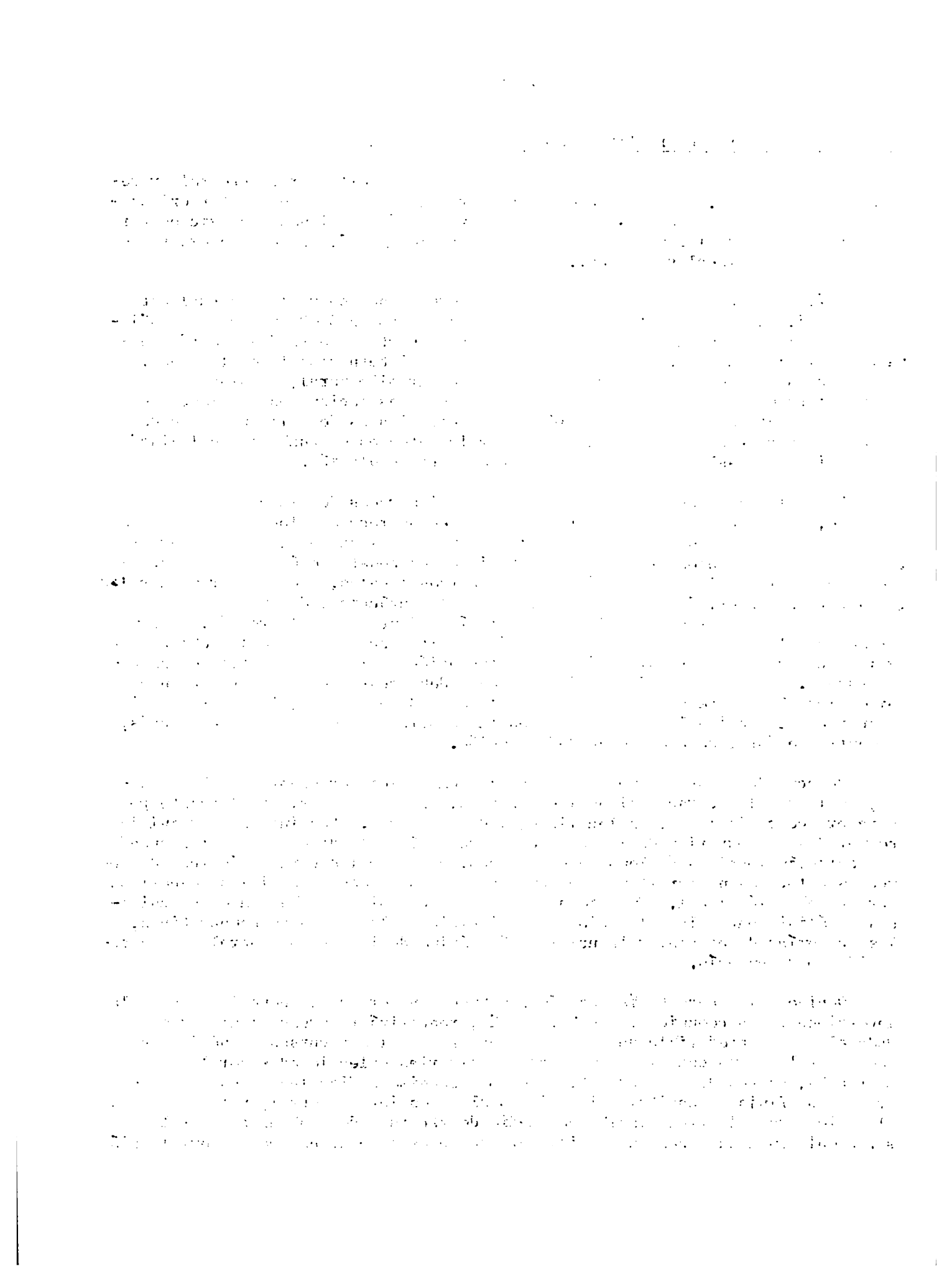
Siempre teniendo en cuenta el concepto de Desarrollo Rural Integral expresado anteriormente, la Cooperación Financiera Internacional debe estar orientada a las inversiones que contribuyan a la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades básicas locales, y sólo como complemento de la financiación local y nacional.

Así, por ejemplo, en la Conferencia de UNCTAD que se realiza actualmente en Nairobi, se considera la constitución de un fondo de 3.000 millones de dólares para el almacenamiento de materias primas. Parte de este fondo sería destinado al almacenamiento de alimentos en una red internacional de almacenes. Siendo consecuentes con nuestro concepto de desarrollo rural, consideramos que la red internacional debe tener su sustento en redes nacionales de almacenamiento, orientadas a la satisfacción de las necesidades de alimentos de cada comunidad para todo el año y para prevenir los efectos de cualquier calamidad que impida el traslado de alimentos de una a otra población.

Estas inversiones locales, de las cuales las redes de almacenes son un ejemplo, deben realizarse como el máximo empleo de recursos locales. La fuerza laboral local puede ser utilizada en los períodos del año en los que la agricultura requiere menos trabajo; los materiales de construcción de los almacenes deben provenir de la utilización de los recursos locales, y deben aprovechar las características climáticas de cada región, y las prácticas de procesamiento y almacenamiento locales con mejores tecnologías adaptables a la región; el tamaño de los almacenes debe guardar relación con las necesidades de la población y con la capacidad de organización y administración de los integrantes de las comunidades. La Cooperación Técnica Nacional debe contribuir al perfeccionamiento de los métodos de almacenamiento del lugar. De este modo, la seguridad alimentaria internacional se debe basar en la seguridad alimentaria de cada país, y dentro de éste, de cada comunidad o región.

De acuerdo a este ejemplo, el trabajo como fuente originaria de la riqueza, mediante el uso racional de los recursos, debe ser la principal fuente generadora de capital de cada localidad, y de cada país. Los insumos y servicios requeridos del exterior de la localidad o del país sólo deben importarse cuando la población local está plenarente empleada, o cuando las características de los recursos locales no permiten la producción de los bienes y servicios requeridos por la población local. En este aspecto, los economistas deben hacer un cuidadoso análisis entre la aplicación del principio de las ventajas comparativas, las economías de escala, y la utilización máxima de la fuerza laboral de una comunidad o de un país.

Debido a las características de los bienes y servicios requeridos, y de las inversiones, una comunidad, región, o país, requerirá recursos financieros. Sin duda alguna es preferible que una comunidad emplee los recursos económicos generados por la misma comunidad en obras prioritarias seleccionadas por la misma población, en vez de que mediante diversos mecanismos fiscales y económicos se origine un flujo de capital del medio rural al Gobierno Central, y luego de éste al medio rural; la financiación por medio de recursos del Gobierno Central debe ser complementaria o compensatoria, pero se puede esperar una mayor movilización



de la población para ahorrar, invertir y aportar trabajo en obras financiadas por recursos financieros locales propios complementados con recursos del Gobierno Central.

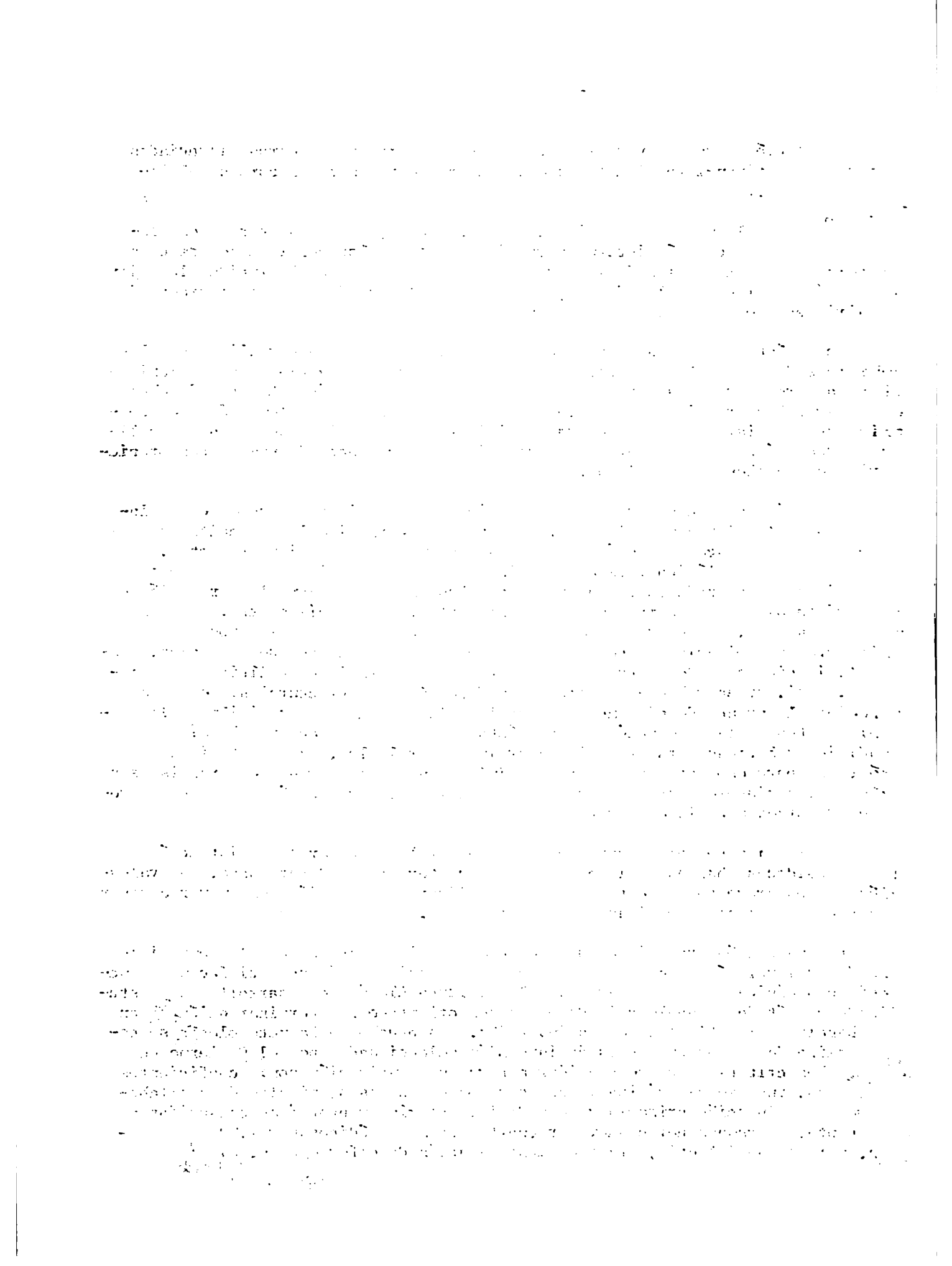
A su vez, la Cooperación Financiera Internacional debe servir de complemento de la financiación interna pero sin atar los préstamos internos de cada gobierno a las exigencias de los organismos financieros que le impiden la mejor selección en el uso de los fondos, tal como es el caso de la obligatoriedad de adquirir equipos de determinado origen.

Los préstamos de los organismos internacionales se deben realizar con los gobiernos de cada país permitiendo que cada gobierno los emplee con la flexibilidad que requieran las diferentes situaciones de cada país. Lo que sí deben considerar los organismos financieros internacionales es que los préstamos contribuyan a satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones donde se aplican estos préstamos y no para favorecer el enriquecimiento de unos pocos propietarios nacionales o extranjeros.

La política de cada Organismo Financiero Internacional depende de la influencia de los Gobiernos Miembros, el Mercado Internacional del Capital y del mayor o menor riesgo que estén dispuestos a asumir al financiar proyectos. De acuerdo a estas políticas, estos organismos establecen prioridades por regiones, por países y por productos. Generalmente, las exigencias para la aprobación de los préstamos pueden variar de una región a otra, de un país a otro, o de un producto a otro, de acuerdo a los intereses de los Gobiernos Miembros o de las exigencias y limitaciones que se pueden imponer en el Mercado de Capitales. Estas limitaciones se deben fundamentalmente a consideraciones políticas y económicas. Así, si un gobierno realiza transformaciones estructurales, se puede apreciar el aumento de misiones de estudio y la demora en la revisión de los estudios antes de la aprobación de un préstamo; igualmente, aunque el país tenga condiciones óptimas para producir determinados artículos, no se autorizan los préstamos para esos productos por las limitaciones que imponen los organismos y países financiadores para evitar la competencia a su producción muchas veces rodeada de otros mecanismos proteccionistas.

Si el objetivo del Desarrollo Rural Integral es lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población de un territorio determinado, la evaluación de los proyectos de este tipo debe realizarse en función del mayor o menor grado en que dichas necesidades son satisfechas.

La evaluación tradicional de proyectos da más importancia a la rentabilidad de la inversión, y no a quiénes, cómo y en qué cuantía se satisfacen las necesidades básicas de la población. El Instituto Alemán de Desarrollo está estudiando un método de evaluación de proyectos orientado a determinar quiénes son los beneficiarios finales de una inversión. La prueba de la metodología se está realizando en dos proyectos de inversión seleccionados por el Gobierno de Perú. Los criterios que se consideran para esta evaluación son: coeficientes de empleo, ingreso per cápita y por estratos de ingresos, niveles de analfabetismo y de educación primaria y secundaria, calorías y proteínas consumidas por habitante, personas por casa y por cuarto, camas y médicos por 1.000 habitantes, mortalidad infantil, grado de manifestación de enfermedades, niveles de



consumo. Consideramos que éste será un aporte valioso, aunque preliminar, a nuevas formas de evaluación de acuerdo al objetivo de Desarrollo Rural expresado anteriormente.

Prioridades de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Rural

Teniendo en cuenta el concepto de Desarrollo Rural Integral, y la relación que consideramos debe existir entre la Cooperación Técnica y Financiera Internacional con los programas de desarrollo de cada país, nos permitimos recomendar que los organismos internacionales consideren las siguientes propuestas:

1. Que los países que reciben cooperación técnica y financiera tengan la libertad de elegir a los expertos que a su criterio sean los más idóneos para aportar sus conocimientos; igualmente, que tengan la libertad para utilizar las becas en los países e instituciones que consideren las más convenientes para la formación de sus técnicos; y, que sean libres para seleccionar los equipos y maquinarias de tecnologías más apropiadas para sus propias características y grado de desarrollo.

2. Que los organismos de Cooperación Técnica y Financiera Internacional, coordinadamente, estudien y propongan una metodología de evaluación de proyectos de Desarrollo Rural Integral que considere fundamentalmente la medida de la satisfacción de las necesidades básicas de la población. del territorio donde se ejecuta el proyecto.

3. Que los organismos de capacitación en Desarrollo Rural, nacionales o internacionales, sean apoyados técnica y financieramente, para la formación de técnicos en Desarrollo Rural Integral, de acuerdo al concepto de Desarrollo Rural Integral expresado en este documento.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O DESENVOLVIMENTO RURAL NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

Expositor: Dr. Paulo Romano
Secretario Geral
Ministério da Agricultura do Brasil

SINOPSE - Análise sumária da situação do meio rural da América Latina e do Caribe e necessidades básicas para a dinamização do processo de desenvolvimento rural; causas que condicionam a situação descrita; considerações sobre o papel da cooperação internacional; recomendações quanto às ações da cooperação internacional e considerações finais.

1. Introdução

Antes de desenvolver o tema central deste documento, convém destacar as sérias limitações que, naturalmente, envolvem todo esforço de generalização. Seria realmente difícil emitir conceitos sobre o desenvolvimento rural na América Latina e no Caribe e o papel que nele deberia desempenhar a cooperação internacional, como se se tratasse de uma região geográfica com características sócio-econômicas uniformes. Na maioria dos casos, não se pode sequer mencionar "desenvolvimento rural" de um determinado país como uma unidades, já que, dentro dos límites naturais desse país, existem regiões diferenciadas, e, as quais, além disto, em seu contexto geográfico apresentam marcadas diferenças de tipo local.

Esta advertência feita com o propósito de situar as dificuldades da generalização, contempla um importante aspecto do desenvolvimento rural:

- Sua programação deve ser concebida em forma globalizante, atendendo aos princípios de desenvolvimento integrado. Essa programação globalizante deverá servir de base à uma subdivisão a níveis regionais, dentro dos países, e, ainda, a outra subdivisão a níveis locais, dentro das regiões;

- A execução, por sua vez, deve ser realizada em bases locais, com caráter agregador no sentido ascendente de sua abrangência, contando com a participação das populações beneficiárias em todos os passos componentes do processo.

Este processo, como um todo, deve contar com a participação de técnicos nacionais, desde os primeiros estudos até a execução dos projetos componentes do programa global.

2. Comportamento e Situação da Economia Regional

Nos últimos anos, o desempenho global da economia da América Latina e do Caribe, não obstante os problemas derivados da crise energética mundial, evidencia

um crescimento dinâmico da região através de um processo de desenvolvimento acelerado que se realiza em forma quase ininterrupta.

Os estudos analíticos patrocinados pelos organismos responsáveis pela cooperação internacional demonstramessa assertiva e são unânimes em reconhecer que a evolução favorável da economia da região vem se apoiando, em grande medida, em estímulos externos, os quais têm encontrado respostas positivas através de esforços internos, notadamente quanto ao crescimento das inversões e ao acentuado aperfeiçoamento nos processos de planejamento e de formulação e aplicação de políticas de desenvolvimento.

Mesmo assim, no entanto, enquanto os setores secundários e terciários mostram sinais de dinamismo e aportam uma contribuição significativa para robustecer a economia, o setor agropecuário mantém a tendência histórica de lento crescimento que se manifesta mais agudamente nos últimos quinze anos. Apesar da importância que tem o setor para a economia dos países da região, como empregador da mão-de-obra produtiva e gerador de divisas, seu crescimento tem-se processado a uma taxa apenas ligeiramente superior ao aumento da população. Isto significa que a produção por habitante encontra-se praticamente estagnada.

Conclui-se, portanto, que a agricultura da América Latina e do Caribe, feitas as ressalvas a nível de países, não está desempenhando de forma eficiente e eficaz o preponderante papel que lhe compete no desenvolvimento da região.

3. Causas que Condicionam a Situação

As causas desta situação desfavorável são de ordem institucional e estrutural, com profundas raízes históricas, cuja análise não caberia no contexto desta abordagem. Convém lembrar, entretanto, que o desenvolvimento da agricultura da região vem se realizando dentro de um processo de coexistência do latifúndio e do minifúndio, com as limitações sociais, econômicas e técnicas decorrentes de ambas as situações. Por outro lado, parece importante destacar -o que se poderia classificar de paradoxal- o fato de que a região, em comparação com outras do mundo em desenvolvimento, conta com abundantes recursos em termos de terra e mão-de-obra e, apesar desta posição favorável,a produção agropecuária é inadequada e ainda subsistem "bolsões de pobreza" no meio rural com baixa produtividade e condições precárias de nutrição.

Isto significa que o desempenho da economia da região apresenta distorções que contrariam frontalmente os princípios que devem orientar o processo desenvolvimentista.

Analisados os elementos constitutivos do crescimento da economia, emergem claramente essas distorções, destacando-se alguns aspectos de importância fundamental às considerações destinadas a uma reformulação das políticas de desenvolvimento.

Entre estes aspectos mais claramente notados podem ser citados:

- A população beneficiada é composta de uma minoria, concentrada em algumas regiões urbanas industrializadas e constituida de empresários (indústrias e comércio) que contam com abaudante e crescente disponibilidade dos fatores de produção.

- O flagrante desequilíbrio intrasetorial no que se refere, principalmente ao setor secundário, em relação a existência e distribuição defeituosas dos benefícios gerados pelo crescimento econômico. Este fenômeno tende a agravar-se, com o aprofundamento progressivo das diferenças de oportunidades inter-classe sociais.

- O flagrante desequilíbrio intersetorial, figurando o setor primário como aquele que recebe menor dose de benefícios.

- A elitização da população é um fenômeno comum entre setores e dentro dos mesmos setores, gerando diferenças de classes que não condizem com o sentido humanístico do desenvolvimento.

Constitui, pois, um desafio, talvez o mais complexo e ao mesmo tempo abrangente, atenuar ou corrigir as distorções decorrentes do caráter dualístico da economia dos países da região.

O desenvolvimento rural, definido dentro do enfoque de aumento e distribuição da renda e geração de empregos, estruturado para incrementar a produtividade e produção das áreas deprimidas, melhorar a qualidade de vida de seus habitentes e promover um processo auto-sustentável de crescimento econômico-social, parece indicar o caminho que os países latinoamericanos e do Caribe devem seguir, visando a conferir um sentido humanístico ao desenvolvimento. Para o estabelecimento dessa estratégia, a cooperação internacional, na qualidade de coparticipante na promoção do desenvolvimento e de provedora da assistência técnico-financeira aos países, tem um importante papel a desempenhar.

4. Considerações Iniciais sobre o Papel da Cooperação Internacional

As ações que a cooperação internacional vem patrocinando, tanto no campo de assistência técnica quanto no do apoio financeiro aos países da região, têm aumentado gradualmente, na maioria das vezes através de projetos específicos voltados ao incremento dos volumes da produção agrícola. As realizações e resultados são, sem lugar a dúvidas, de excepcional valor, principalmente se se considera que a assistência à agricultura reveste-se de aspectos complexos e difíceis, que as instituições e políticas nacionais, em muitos casos, deixam muito a desejar; que existem sérios problemas estruturais no meio rural e que ainda são poucas as experiências exitosas na área da implementação de esquemas de desenvolvimento agropecuário.

Entretanto, ainda existem falhas na programação dessas ações conforme indica a continuidade (e às vezes agravamento) da existência de baixa qualidade de vida das populações rurais.

Aparentemente estas falhas decorrem da inobservância da interdependência que atua sobre a sócio-economia da região. Em outras palavras, as programações não tem sido suficiente abrangentes, restringindo-se mais a projetos específicos.

Estes, por falta de maior interrelação com outros aspectos condicionantes do desenvolvimento, acabam, no tempo, por serem reabsorvidos pelo meio, deixando poucos efeitos residuais.

Entretanto, as pressões provenientes do meio rural, notadamente das áreas de pobreza, cuja evolução nos últimos tempos é notória, está levando os países a tomarem consciência do problema e da necessidade de encontrar respostas às demandas de melhores condições de vida. Este fato está conduzindo à formação de uma nova consciência no sentido de que o desenvolvimento fundamentado em inversões urbanas não é o mais adequado para as condições que predominam na região e, ao mesmo tempo, exigindo uma ampliação do conceito de desenvolvimento da agricultura. Já está consolidada na mente dos planejadores a tese de que o crescimento agropecuário deve ser acelerado para fornecer alimentos e matérias primas em quantidade suficiente e que um forte setor primário é essencial para o crescimento dos demais setores e a sustentação do processo. Como dar maior abrangência a esse crescimento para que os seus efeitos tenham incidência direta nas áreas deprimidas do meio rural, constitui o grande desafio.

Para que a cooperação internacional possa cumprir a sua função básica, além de expandir a sua assistência ao setor agropecuário, através dos projetos convencionais de tipo produtivista, deverá reorientar a sua ação, canalizando-a dentro do contexto de uma estratégia de desenvolvimento rural. O incremento e a melhor distribuição da renda, a criação de trabalho produtivo e de melhores condições ambientais e um dinâmico esquema de organização dos pequenos produtores e trabalhadores sem terra, debem ser os principais ingredientes daquela estratégia.

Um aspecto importante a ser considerado no processo de desenvolvimento rural refere-se as reformas estruturais, ao nível dos padrões de posse e uso da terra.

As condições concretas que ainda prevalecem na região, principalmente as altas taxas de crescimento da população, a incapacidade dos grandes centros em absorverem produtivamente o fluxo dos emigrantes da zona rural, o empobrecimento dos trabalhadores do campo, conduzem a que se dedique grande esforço de interpretação e proposição acerca do tema.

Um forte componente de desenvolvimento rural como integrante das políticas de desenvolvimento da agricultura nos países da América Latina e do Caribe, parece ser necessário para que haja crescimento com criação de emprego, distribuição da renda, atenção ao meio ambiente e melhoria de qualidade de vida no meio rural. A cooperação internacional pode e deve assessorar os países da região na mudança de enfoque necessária ao processo de desenvolvimento, e mais especificamente, na estruturação de modelos e esquemas através dos quais se demonstre, do ponto de vista teórico, a viabilidade na nova estratégia e, do ângulo pragmático, a sua administração e operacionalização. As experiências da região são relativamente novas. Em outras partes do mundo existem programas já consolidados. Compete às agências internacionais de desenvolvimento analisar tais programas, extrair deles o que de melhor se adapte às condições dos países da América Latina e do Caribe para que possam exercer a sua função assessora de alto nível.

A necessidade de proporcionar emprego a uma população que cresce rapidamente, de superar os problemas do subemprego e de elevar a renda dos estratos mais baixos da população rural, requer por parte dos governos um grande esforço em termos de planejamento e de recursos financeiros. A longo prazo, o equacionamento desses problemas parece envolver o princípio da diminuição da força de

trabalho na agricultura. Mas, como essa redução depende do ritmo com que a economia se diversifica e, em certa medida, do planejamento familiar para limitar o crescimento da população, pode-se admitir que a curto e médio prazos as áreas rurais deverão continuar a reter, produtivamente empregada, uma considerável parcela do incremento da população.

Uma agricultura intensiva em mão-de-obra sincronizada com agroindústrias no meio rural e suplementada por obras de infraestrutura, asseguraria a expansão do mercado de trabalho e poderia constituir um dos elementos básicos à promoção do desenvolvimento rural.

A cooperação internacional, responsável pelo intercâmbio de experiências no seu sentido mais genérico, prestaria um excelente serviço à região concentrando a sua ação de apoio tanto no campo das investigações sócio-econômicas quanto nas áreas de planejamento e implementação de programas nos quais a geração de empregos e o aumento e distribuição da renda sejam os principais componentes, a concepção de programas dessa índole, principalmente se enseridos no contexto do desenvolvimento rural integrado, implicaria promover importantes e estratégicas ações nos campos da colonização e reforma agrária, da tecnologia absorvedora de mão-de-obra, da organização do meio rural e das agroindústrias descentralizadas. Alguns países da região vem implementando projetos isolados nos referidos setores com relativo êxito. Neste caso, a cooperação internacional poderia desempenhar uma dupla função: por um lado, avaliar as experiências exitosas e, desde que viável, promover o seu intercâmbio entre os países; por outro, colaborar com os países na ampliação desses programas visando a integração dos setores acima mencionados.

5. Recomendações e Atividades da Cooperação Internacional

Para apoiar os países da região dentro de um plano estratégido e dinâmico, com vistas a superar os problemas que ainda incidem no meio rural, as agências internacionais de cooperação técnica e financeira deverão realizar um vigoroso esforço na formulação de estratégias de desenvolvimento rural voltadas para as condições que prevalecem na América Latina e no Caribe. Maior flexibilidade e novos enfoques com relação às políticas, diretrizes e normas operacionais da cooperação internacional se fazem necessários para compatibilizar a sua ação com as necessidades regionais. Atenção especial deve ser dada à identificação de projetos nos quais a renda e o emprego constituam as duas principais veriáveis, para o que devem ser revisados e ajustados à realidade da região os critérios convencionais de seleção e avaliação de projetos.

Para tanto, devem ser chamados a participar destes estudos, em todas suas fases, técnicos e instituições nacionais, com vistas ao integral aproveitamento dessas experiências.

Entretanto, a experiência relativamente limitada da região, no campo de desenvolvimento rural, notadamente quando este é concebido de forma integrada, somada à complexidade inerente ao processo, sugere os seguintes aspectos que devem ser especialmente considerados pelas agências internacionais de cooperação:

a) Expansão de suas atividades na região, particularmente quanto ao patrocínio de estudos e pesquisas sócio-econômicas que tenham por finalidade a

identificação das variáveis que devem ser consideradas na formulação de estratégias, no estabelecimento de critérios para a hierarquização de áreas geográficas e na própria preparação de programas;

b) Apoio aos países na área institucional com vistas a localizar setores que devem ser reforçados, notadamente aqueles mais relevantes para a implementação de políticas e estruturas operacionais;

c) Reforço de sua ação assistencial no setor de planejamento com vistas à seleção de alternativas de investimentos onde os efeitos sobre el emprego e a renda no meio rural tennam impactos positivos;

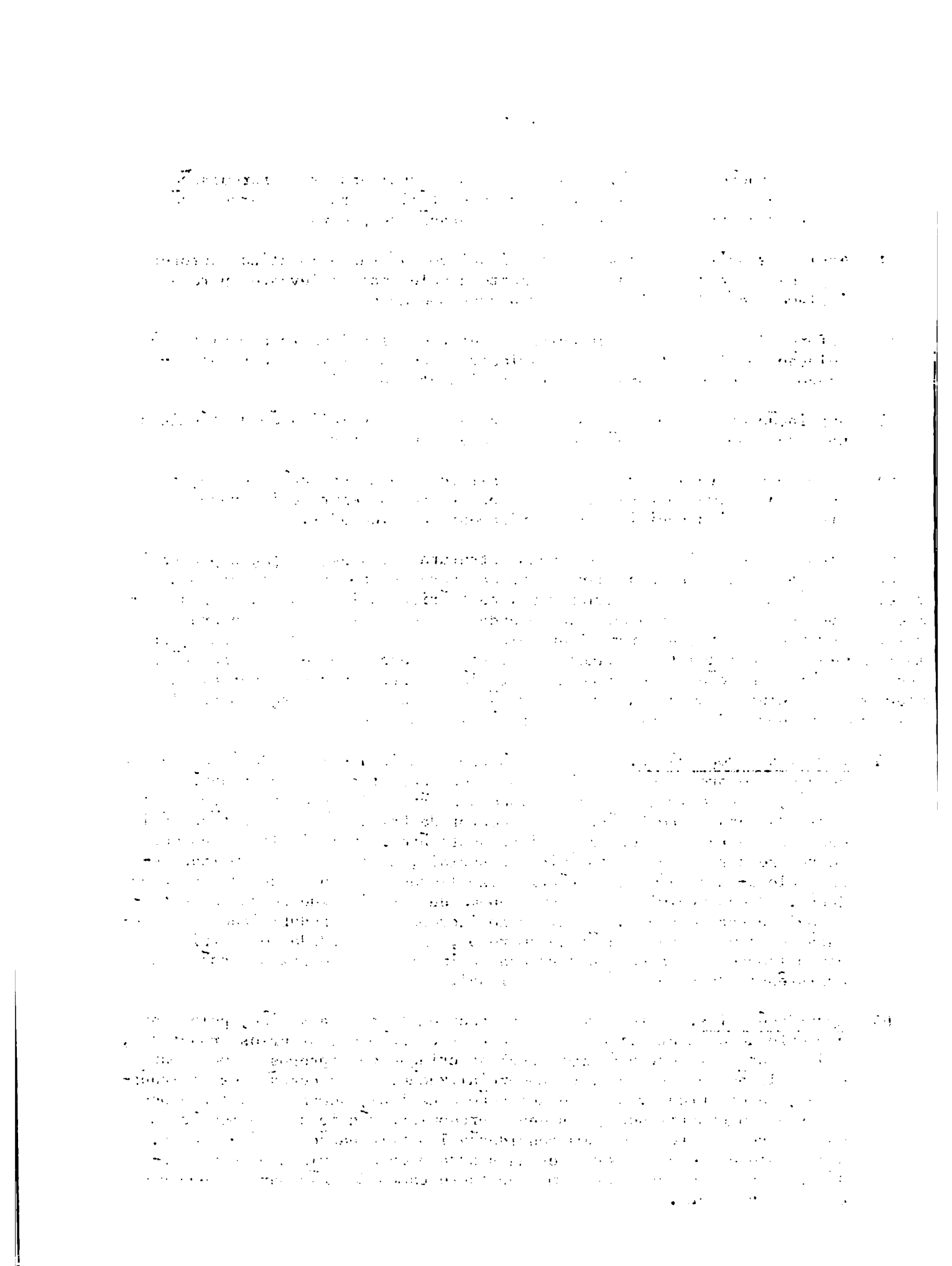
d) Ampliação de seus programas de treinamento e especialização de técnicos nacionais nos setores básicos do desenvolvimento rural;

e) Desenvolvimento de novos métodos analíticos para avaliação de projetos de desenvolvimento rural nos quais os efeitos de emprego indireto e outros benefícios sociais sejam devidamente considerados.

Definidas as necessidades de mudanças estruturais e estabelecida a profundidadecom que tais mudanças devam ser realizadas para que possa ser iniciado um processo dinâmico de desenvolvimento rural na América Latina e no Caribe, assunto este que por sua complexidade pode demandar o apoio das agências internacionais de desenvolvimento, afloram alguns elementos fundamentais do processo, os quais devem ser devidamente estudados com vistas ao encaminhamento de soluções ajustadas às condições do meio rural da região. Entre outros, poderiam ser citados os seguintes campos cuja reorientação demandaria um esforço especial dos governos e um decidido respaldo da cooperação internacional:

a) Pesquisa Agropecuária. O grande número de unidades de produção de tamanho pequeno que predomina no meio rural e que caracteriza o setor agrícola da região, oferece imensas possibilidades na área da pesquisa agropecuária dirigida para a problemática do produtor de baixa renda. Questões básicas ainda estão por ser respondidas nesta área, principalmente no que se refere aos aspectos econômicos e sociais, a tal ponto que muitas vezes coloca-se em dúvida a própria viabilidade da pequena unidade de produção. O desenvolvimento de um esquema de pesquisa que possa gerar tecnologia capaz de produzir efeitos no incremento da produtividade, na elevação da renda e na geração de empregos, em certa medida constitui um campo inovador para cuja programação e implentação se faz necessária a assistência da cooperação internacional.

b) Agro-Indústrias. Este setor ainda pouco explorado na região, pelo menos com enfoque descentralizado e com a participação dos próprios produtores, pode jogar um importantíssimo papel na criação de empregos no meio rural e na solução dos problemas de comercialização. A concepção dessas indústrias, menos intensivas em mecanização e capital, demanda modelos especiais de engenharia nos quais devem predominar técnicas intermediárias que por sua vez requerem uma considerável participação de mão-de-obra. A necessidade de pesquisas e estudos para o desenvolvimento de agroindústrias no meio rural abre um importante campo de ação para a cooperação internacional.



c) Mecanização Agrícola. A necessidade de identificar tecnologias intermediárias como uma das bases para o desenvolvimento rural, justifica a prioridade que se dá ao setor da mecanização agrícola. A assistência financeira da cooperação internacional, neste caso, deveria concentrar-se na realização de estudos orientados à determinação de formas de mecanização que assegurem o uso da mão-de-obra disponível, contribuindo ao mesmo tempo para uma maior rentabilidade das operações agrícolas. Atenção especial deverá ser dada a máquinas e implementos de pequeno porte, particularmente adaptados às condições locais de produção e processamento.

d) Melhoria dos Mecanismos de Comercialização. Nos países da América Latina e no Caribe, como se teve oportunidade de verificar, são significantes as dificuldades a serem enfrentadas para a criação do produto agropecuário. É contristado verificar que a essas dificuldades somam-se as que aparecem depois do produto criado e que se traduzem em perdas da produção e prevalência de esquemas inadequados de comercialização.

Em virtude do decréscimo dos volumes e da queda nos níveis de qualidade por um lado e da prática de preços aviltados por outro, as deficiências nos mecanismos de comercialização redundam, sempre, em prejuízo aos produtores que recebem menos renda e dos consomidores -submetidos a preços elevados para produtos cuja qualidade nem sempre está descomprometida.

6. Considerações Finais

A menção feita, no ítem anterior, aos setores da pesquisa agropecuária, agroindústrias e mecanização agrícola e comercialização, não diminui a importância de outras áreas tais como o crédito, a comercialização; a provisão de insumos, a organização dos produtores e trabalhadores sem terra. Desejou-se apenas destacar aqueles setores específicos sobre os quais os conhecimentos e experiências na região são ainda limitados e que, portanto, justificam amplamente uma maior assistência por parte da cooperação internacional.

Com o presente documento não se pretendeu esgotar o tema relativo à participação das agências internacionais de cooperação no processo de desenvolvimento rural da região.

Seu objetivo foi muito mais modesto, qual seja, o de tentar demonstrar a importância de tal colaboração, tendo em vista a complexidade do problema, cuja solução a curto prazo depende em grande medida de tecnologias intermediárias para as condições de pequenas unidades de produção.

O reconhecimento de que tais técnicas, no âmbito geográfico da região, ainda se encontram em etapa experimental e dada a importância das mesmas para o desenvolvimento rural, parece justificar de maneira insofismável que a cooperação internacional deva dar um destaque ao tema e acionar os seus mecanismos operativos para proporcionar maior apoio aos países da região.

As experiências da América Latina e do Caribe, em termos de desenvolvimento rural integrado, são relativamente novas. A magnitude e complexidade dos problemas que incidem sobre o meio rural representam um desafio para os

governos; esforços conjugados dos organismos internacionais seriam necessários para acelerar estudos tendentes à definição e operacionalização de estratégias e modelos, bem como para dinamizar o intercâmbio de experiências nos países da região. Através de uma ação coordenada, principalmente quanto aos aspectos financeiros e técnicos que definem as estruturas das agências de cooperação internacional, estas poderiam prestar melhores serviços aos países da região.

Os programas cooperativos inter-agenciais no âmbito internacional ainda operam em bases modestas e, portanto devem ser substancialmente ampliados. Uma consideração especial deveria ser dada a este aspecto, já que através da conjugação de esforços poderiam ser obtidas maior eficiência e eficácia dos organismos responsáveis pela cooperação internacional, e, como consequência, maiores benefícios para os seus países membros.

TECHNICAL COOPERATION INITIATIVES FOR THE WESTERN HEMISPHERE

Dr. Don Paarlberg
Director of Agricultural Economics
U.S. Department of Agriculture

I would like to pose a challenge to you. A challenge to enter a new stage of technical cooperation--with the goal of improving Latin America's agriculture and its rural life. This new stage must be responsive to the social and economic realities of the mid-1970's, and it must be efficient in its use of resources to increase farm productivity and speed rural development.

The cooperation of the Inter-American Institute of Agricultural Sciences (IICA) will be crucial to the transition to this new stage as the nations of Latin America and the more industrialized nations seek better ways to work together.

My concern with international technical cooperation stems from many years of direct involvement in the work, and from my close work on this activity with the Secretary of Agriculture. So I can assure you that Secretary Butz has long been personally concerned with international agricultural development, and that he warmly supports USDA technical cooperation activities.

The agricultural communities in the United States and other industrialized nations recognize the importance of sharing agricultural expertise to help increase world food production and to promote the economic and social development of rural people. The United States has long been committed to technical assistance and training programs to these ends, and we continue in that commitment.

We in the United States are celebrating the two hundredth anniversary of our War for Independence. For many of us, the Bicentennial exploration of our history leads us to assess our achievements and institutions, and to look with hope to the future of our country. I would like to bring this spirit of reassessment to my talk today on initiatives for technical cooperation in Latin America.

The United States has been working together with its Latin American neighbors to solve agricultural production problems and to create institutions that can help strengthen agricultural sectors and rural well-being in Latin America. Much progress has been made but there is a big job ahead. The question we need to answer now is: What is the best way to continue this job?

As Latin American nations become more sophisticated in their agricultural sector and policies they face a new set of problems. It is time to move from reliance on traditional forms of technical cooperation and to consider whether other means can better transmit expertise and technology from those who have them to those who urgently want to increase agricultural output. And it is most important that the fruits of technological sharing benefit all farmers, large and small. The increase in output is being undertaken for human ends--to increase food production and the welfare of people.

And that human end must be kept in view, so that improvements in agricultural productivity are made without losing sight of the broader goal of improving the overall socioeconomic welfare of rural people.

Today I would like to describe to you some of the ways in which agricultural productivity has been improved in the United States. Then I'd like to talk about some technical cooperation efforts USDA has made and is making. Within that context, I would like then to suggest some new approaches that should be considered and new resources that could be tapped.

The term "donor" country has been used to describe the United States and other nations, but I believe this is not a useful term, because noone, for example, can donate higher agricultural productivity to countries in Latin America or other areas of the world. We can, however, share with you the knowledge we have about our own agricultural system which--to our good fortune--has a high degree of efficiency and productivity. Technical cooperation can help incorporate successful aspects of our agriculture that may be appropriate in specific countries of Latin America. We don't pretend to have answers for all problems, but in many instances you may be able to learn from our successes. And in other cases, Latin American nations may learn from mistakes we have made along the way in solving our problems.

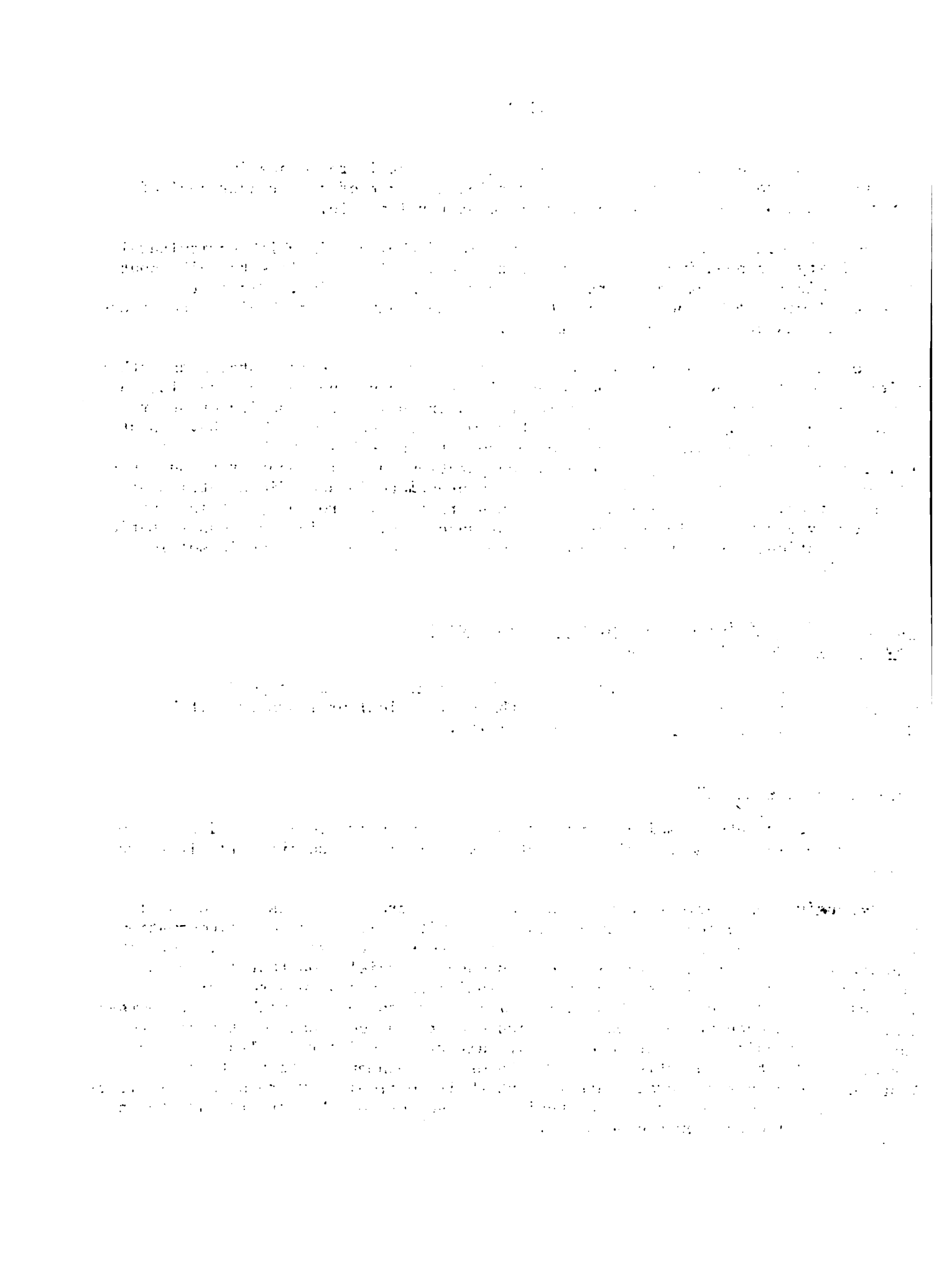
Elements of an Efficient, Productive Agricultural System in the United States

What do we in the United States know that might be of use to you? I would like to review some elements in the U.S. agricultural system that have played a major role in increasing productivity.

Science and Technology

New developments in science and technology--and their timely adoption in the field--have played a major role in creating the highly productive agriculture we enjoy.

Extensive, energetic research has been done on crop varieties, on cultural and management practices, on development of nutritional and economic information, and on our confrontation of the hundreds of factors that hamper output. More than a century ago, President Abraham Lincoln sponsored legislation that led to the establishment of the landgrant colleges. Their main purpose was to improve agriculture, and since then these universities have cooperated with USDA to pursue that goal. In each State, these education centers pursue classroom teaching to turn out increasingly better educated agriculturists, while they also carry out research and extension activities. The Federal Government initiated these institutions of agricultural learning, but their continuing progress in agricultural research has depended on the enthusiasm and support of the farmers and others who have applied the new technologies.



Tens of thousands of young men and women are graduated each year from the land-grant schools, with degrees in a wide range of agricultural disciplines. Whether they go to work on or off the farm, they help maintain the momentum of scientific agricultural advance by contributing to the public and private institutions that maintain new gains in productivity.

These land-grant schools are intimately involved in technical cooperation, providing personnel as well as research information, and they have worked closely with many Latin American universities and governments.

Today, public expenditures for agricultural research run into the hundreds of millions of dollars each year, but this represents less than half of the total investment in agricultural research in the United States. Private firms spend vast amounts seeking to improve the products they sell to farmers. County extension agents who bring advances from Universities and the Government to the farms, are supplemented by many times their number of private firm representatives, who demonstrate to farmers how they can profit from newly developed technologies.

Infrastructure and Institutions

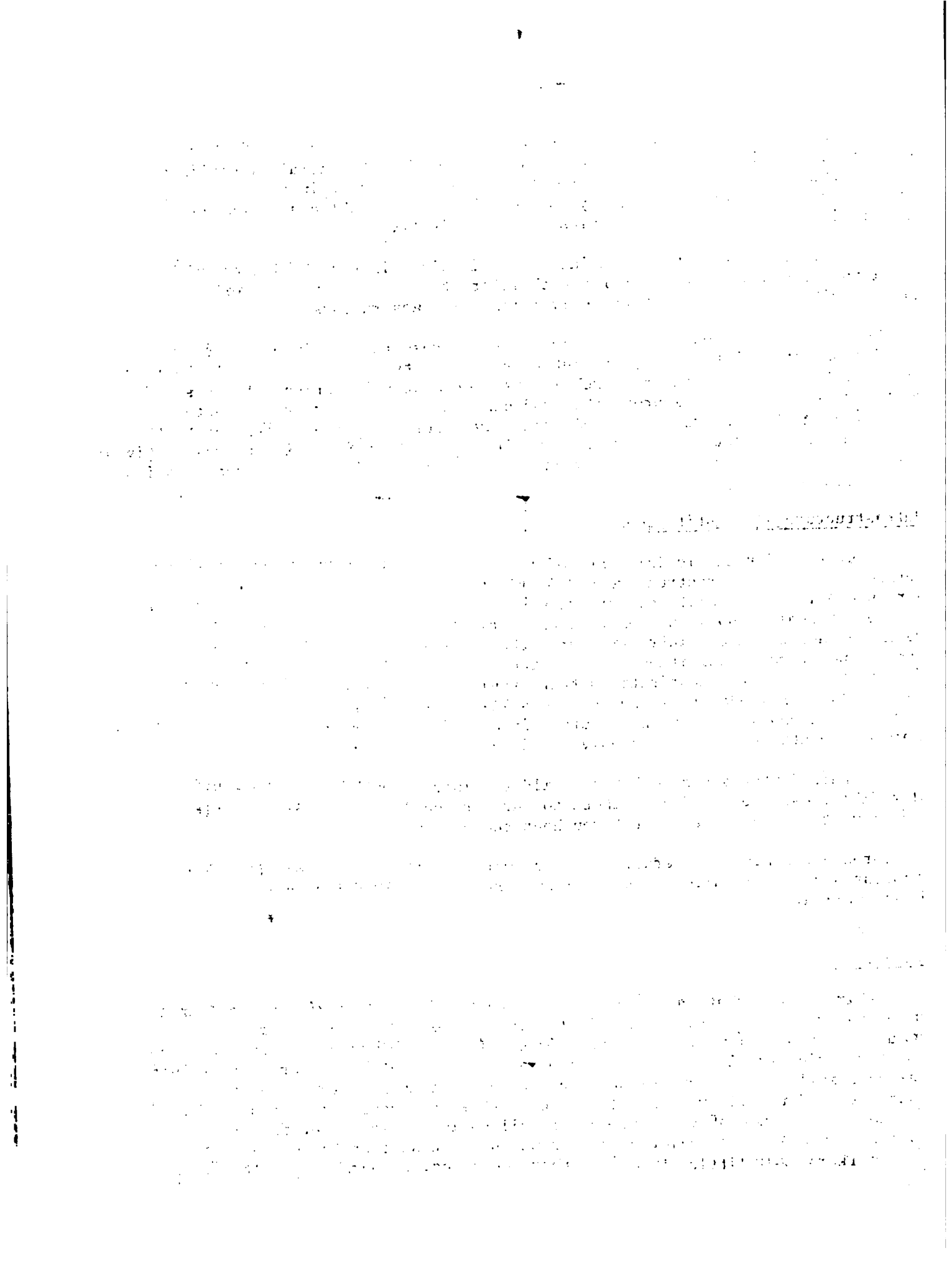
Of course, farming is only part of the food and agricultural system of any nation. Adequate infrastructure and institutions are necessary to support the farm sector. The subsistence farmer, who eats what he produces, needs few links to the national economy-and contributes little to it. But commercial farmers depend on agriculture's infrastructure--the roads and transport systems, the market and storage facilities, and the rendering and processing plants. These farmers also need the institutions that provide them with specialized credit, and cooperatives that pool their buying and selling power in the market place. And they need access to timely and accurate information on markets and prices so their farming operations can be responsive to demand conditions.

The United States has worked to build the infrastructure and institutions that fill these needs and contribute to farm productivity, and the benefits of this investment have been felt throughout the national economy.

Through technical cooperation, we can work together to improve the infrastructures and institutions that will support a more productive agriculture in Latin America.

Incentives

A third factor that has played an important part in improving agricultural productivity in the United States is the incentives for farmers to increase production through improved farm practices. In many countries governments have held farm prices so low they have worked as a disincentive to increased production--especially of food crops--and such policies often have the opposite of their intended result, when supplies become short and consumer prices go up. In some countries, much of the research and allocation of land, fertilizer, and irrigation are aimed at major export crops, so that smaller farmers and other rural workers gain little. In still other countries, farmers who don't have land



of their own have little incentive to develop local irrigation systems or water management practices, or to apply fertilizers.

Policies that provide incentives for farmers need not mean higher prices for consumers. There are many ways in which farmers can be encouraged to use high-yield technologies to produce more for the market, and public policies should make it possible and worthwhile for farmers to do so. When governments accord a high priority to agriculture and rural development, incentive policies can be devised. Technical cooperation can draw on experiences that might help in devising appropriate policies to give farmers adequate incentives.

Those are some of the main features that have helped create a highly productive agricultural system in the United States. Now does technical cooperation work to convey some of our relevant experiences to Latin America?

U.S. Technical Cooperation with Latin America, 1939 to the present

The United States has long been committed to technical cooperation in agriculture with the other nations of the Western Hemisphere. USDA has extended technical assistance abroad almost since its inception in 1862, and has been doing so with official authority since 1935.

In 1939, the Office of Foreign Agricultural Relations was created within the Department of Agriculture, and one of its functions was to "plan, direct, and coordinate participation by the Department of Agriculture in the general program of cooperation between the Governments of the United States and of other American Republics." As early as 1939, the U.S. Congress passed a law that approved establishment of cooperative tropical experiment stations in Latin America for crop production. These stations undertook agricultural research to develop, propagate, and distribute superior crop varieties, and began extension work to interest farmers in growing these crops.

Today, USDA continues to have technical assistance and training programs, which are funded by the U.S. Agency for International Development, The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), other international organizations, and separate countries. Short-term assignments include technical work to solve production problems, as well as economic research and planning. A sample of short-term assignments in recent months includes consultation on computers, sector analysis, questionnaire design, a market news service, statistical projects, forest management, plant genetics, grain marketing, and small farmer credit programs. These programs took place in Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, the Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Panama, Paraguay, and other countries.

In the area of training, USDA has long been involved in educating agriculturists from abroad. An early commitment of this program was to our Western Hemisphere neighbors: in the 1940's most trainees came from Latin America.

Today, through its International Training Office, USDA shares the expertise of the U.S. agricultural community with participants from all over the world. It offers degree programs, professional and skill development programs, specialized

short courses in the United States or in the participants' own country, and on-the-job training. Subjects ranging from land and water management, to animal and plant disease and pest control, forestry, marketing, extension education, agricultural development planning, and credit. In fiscal 1975, more than 2,000 foreign agriculturists participated in USDA-arranged training, some 230 of them from Latin America.

So the U.S. has been committed to technical cooperation with Latin America for many years, and has ongoing programs in technical assistance and training that are in progress as I speak to you now.

What of the future? These traditional U.S. Government efforts will continue, but they are not enough. We need to ask: Are there some improvements or alternatives that might better utilize the resources for technical cooperation?

Initiatives in Technical Cooperation

I recognize that IICA is making important and innovative contributions to development efforts in this hemisphere--by sponsoring education programs at all levels, strengthening research, promoting advances in agricultural production and marketing, and improving information exchange.

I would like to explore some other possible innovations in technical cooperation that Latin American nations might consider. Our policies and programs of technical cooperation need to be brought up to date to recognize the growth in agricultural production and expertise that have taken place in Latin America.

Technical Cooperation within Latin America

Technical cooperation for the hemisphere needs to build on experience and technical skills within the hemisphere--wherever they are found. Brazil, Mexico, and Argentina have made great advances in increasing production, and they have technical experience relevant for smaller countries in their regions. They can provide technical cooperation directly or in a consortium with North American countries under auspices of international organizations like IICA, or the Inter-American Development Bank.

Some areas in which such cooperation might be useful are problems of soil and water conservation, environmental impacts of increasing agricultural output, the need for efficient consumption of energy and other resources, and the possibilities for multiple cropping and other intensive practices. These are common concerns, and shared experiences would be mutually useful.

Furthermore, our programs of technical cooperation must deal with the needs of the rural poor as well as with the capacity of the sophisticated agricultural producer. Problems of increasing employment opportunities and of farm earnings for rural families--particularly for the smaller farmers--are another common concern. Many countries are seeking to raise standards of living in rural areas and stem the tide of uneconomic migration to crowded urban centers, and they can learn from one another.

Training

It is time to fully utilize the cadre of agriculturists that have been trained to date--through USDA or through universities throughout the hemisphere--in jointly conducted, in-service training programs geared to develop modern agricultural policies and solve technical problems in the countries of Latin America and the Caribean.

It is necessary to find ways to vastly increase training that will upgrade personnel and institutional capability at all levels--for national agricultural planners, research scientists, extension specialists, irrigation engineers, project planners, and program managers. Too few agriculturists are being trained in Latin America today. Moreover, a change in training emphasis is required. There are many men and women highly trained in technical aspects of agriculture. The need today is for more planning, policy, and management training, as well as socioeconomic skills.

The Private Sector

We have long emphasized technical cooperation between governments. But it is important to note that the transfer of technology can also be speeded--and investment in agriculture can be increased--by arrangements in the private sector.

Private enterprises are not only concerned with capital investments; they also cooperate on the technical and managerial aspects of joint enterprises. Private investment can facilitate the transfer of managerial skills, technology, and capital into a country, supplementing internal savings and contributing significantly to economic growth. This kind of technical cooperation--whether within a country or between private firms or different nations--is usually on a long-term basis and is designed to be mutually profitable.

Involvement of the private sector is particularly important in agribusiness. Substantial amounts of fertilizers, pesticides, machinery, and equipment must be produced and distributed for agricultural development, and private firms can do this job efficiently. The private sector is also important in processing and distribution.

Agribusiness investments can modernize agriculture, and facilitate the translation of new technologies into more adequate diets, improved marketing efficiency and economic growth. Involvement of private businesses can build the overall private enterprise sector and bring the experience of the profit incentive to individual managers and workers.

One kind of private business is farmer cooperatives, which have shown farmers in many countries how to obtain muscle in the market by organizing. There are also smaller consultant and development firms, which can work with private sector firms within a country.

The job of U.S. firms who seek involvement overseas is facilitated by the Overseas Private Investment Corporation of AID and the International Finance Corporation of the World Bank, which helps finance joint enterprises on terms to help developing countries. The U.S. Government is supporting a substantial increase in funding of the International Finance Corporation.

Close cooperation among hemisphere countries is necessary to develop policies that can encourage the involvement of private sector resources to speed agricultural development.

Other Resources

Two other resources that should not be overlooked are direct involvement of universities and voluntary organizations. Universities in the United States have extraordinary amounts of agricultural expertise to offer. Of particular interest is the International Science and Education Council (ISEC), an organization of State Universities and Land Grant Colleges working with USDA. The Council serves as a placement service for countries searching for U.S. experts and teachers, and helps allocate U.S. university expertise. As for the voluntary organizations, there are many foundations and other groups concerned with eradicating hunger, and some organizations are engaged in development work itself.

Professional Networks

Another effort that can extend the impact of advancing expertise is to increase technical cooperation among professional organizations concerned with food and agricultural development. Much can be learned through the kind of exchange that takes place among concerned professionals in their own organizations. Organizations that operate internationally to upgrade professional competencies in agriculture and rural development include the International Association of Agricultural Economists, the Society for International Development, the International Society of Soil Scientists, and others.

Strengthening Research Capabilities

Research efforts in Latin America are another important area to review and reemphasize. We need to be sure that the international research centers--CIMMYT (International Maize and Wheat Improvement Center in Mexico), CIAT (International Center for Tropical Agriculture in Colombia) and CIP (International Potato Center in Peru)--are being adequately supported and well utilized. We also need to take a look at national research capabilities and resources. There may be national research programs that need to be strengthened. In the case of some of the smaller countries, these efforts might well be complemented by giving increased attention to regional research programs. Regional programs may also provide a useful link between international centers and country programs. CATIE (The Tropical Agricultural Research and Training Center) is a fine example of this regional approach. Improved extension and outreach efforts are needed to transfer this knowledge to the farm level within nations.

Conclusion

Many of your countries in Latin America are rich in resources, compared to other parts of the world. There is much good land, and available water, and there are capable farmers and other talented workers. Thus, Latin American countries are in a particularly good position to utilize technical expertise--

whether it comes in the form of training or assistance via the U.S. or other governments, or through a sharing of knowledge among hemisphere nations, or from private firms or international organizations.

Those concerned with international cooperation for agricultural development in the Western Hemisphere need to look at broad and creative means to realize the great potential of Latin America to feed its people adequately, generate widespread economic development and social wellbeing, and perhaps provide food surpluses for other people in the world. The Inter-American Institute of Agricultural Sciences plays an important role in setting a course for future technical cooperation that will help accomplish these goals.

FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

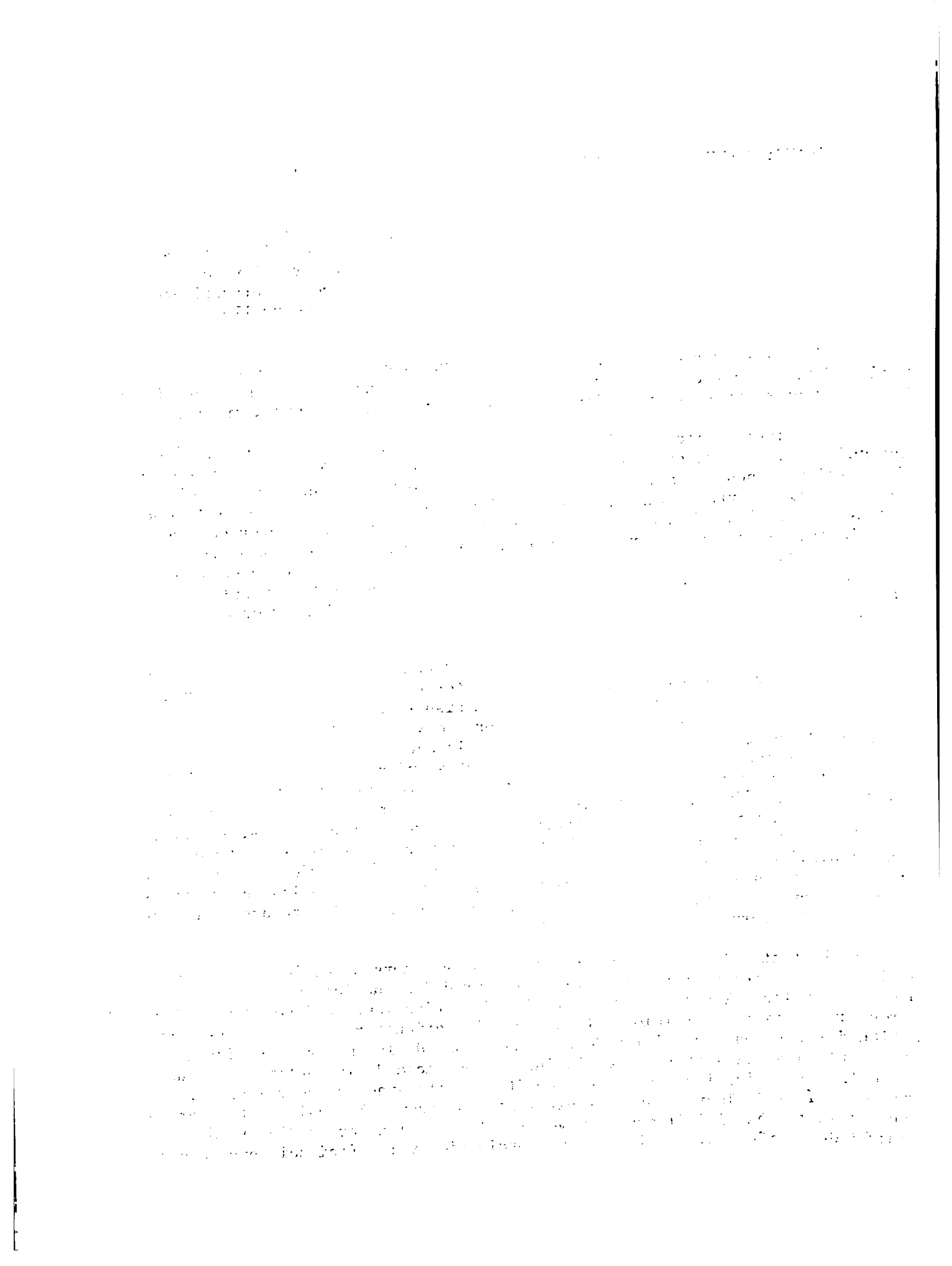
Expositor:
Sr. Cecilio Morales
Gerente Técnico
Banco Interamericano
de Desarrollo

Cualquier examen del financiamiento externo para la agricultura en América Latina debe enfocarse en el contexto del total de recursos que son necesarios y los diferentes tipos de inversión esenciales para el desarrollo agrícola.

En el nivel básico, el financiamiento es necesario para dos categorías de inversión: (a) Infraestructura y servicios de apoyo; y (b) capital en las propias explotaciones. Aún más, es indispensable que hayan recursos disponibles para financiar parte de las grandes necesidades de capital de trabajo de las empresas agrícolas. Estas necesidades de financiamiento del sector se exponen más adelante de manera separada, debido a importantes diferencias en las fuentes de recursos y los propósitos del financiamiento. Ante todo, cabe destacar que las distintas actividades que se financian para apoyar la agricultura son interdependientes, lo cual contribuye a la complejidad de los programas y proyectos agrícolas.

La complejidad del sector agrícola es bien conocida por los países y los organismos de financiamiento externo. El sector está compuesto por un gran número de unidades de producción ampliamente dispersas. Muchas de estas unidades operan al margen de la economía de mercado y son cultivadas por grupos de agricultores que tienen acceso limitado a la educación y los servicios técnicos. La productividad y rentabilidad de estas unidades agrícolas están determinadas no sólo por el tamaño de la propiedad sino por una gran variedad de factores. Entre éstos, los más importantes son los precios de los productos, el acceso a insumos modernos de producción y a nuevos conocimientos, lo adecuado de la infraestructura de comercialización (incluyendo caminos y transporte), la disponibilidad de crédito y el nivel de capitalización agrícola. Estos factores determinantes, están en su mayoría fuera del control de los agricultores, quienes no pueden proveer por sí mismos la mayor parte de los recursos necesarios para el desarrollo de la agricultura.

Por lo tanto, la mayor parte de los escasos recursos destinados al desarrollo agrícola deben provenir de diversas entidades públicas y privadas. En el sector público, los países han establecido varias instituciones destinadas a proveer recursos y servicios vitales para la agricultura. Generalmente esas instituciones se han especializado en atender una de las muchas necesidades complementarias del sector. Dada la interdependencia de las actividades que desarrollan esas instituciones, se necesita un alto grado de coordinación, lo cual es difícil de lograr tanto al nivel nacional como al local. Esta coordinación resulta más difícil aún al nivel local dado el número y dispersión de las unidades agrícolas. Y si bien la coordinación y la eficiencia pueden ser



mejoradas a través de las organizaciones agrarias,el desarrollo de este tipo de asociaciones es una tarea delicada que requiere mucho tiempo y añade una nueva dimensión a los programas agrícolas. Consecuentemente, las necesidades de financiamiento que se identifican en los párrafos siguientes, deben considerarse solamente como parte de un sistema mucho más amplio y extremadamente complejo.

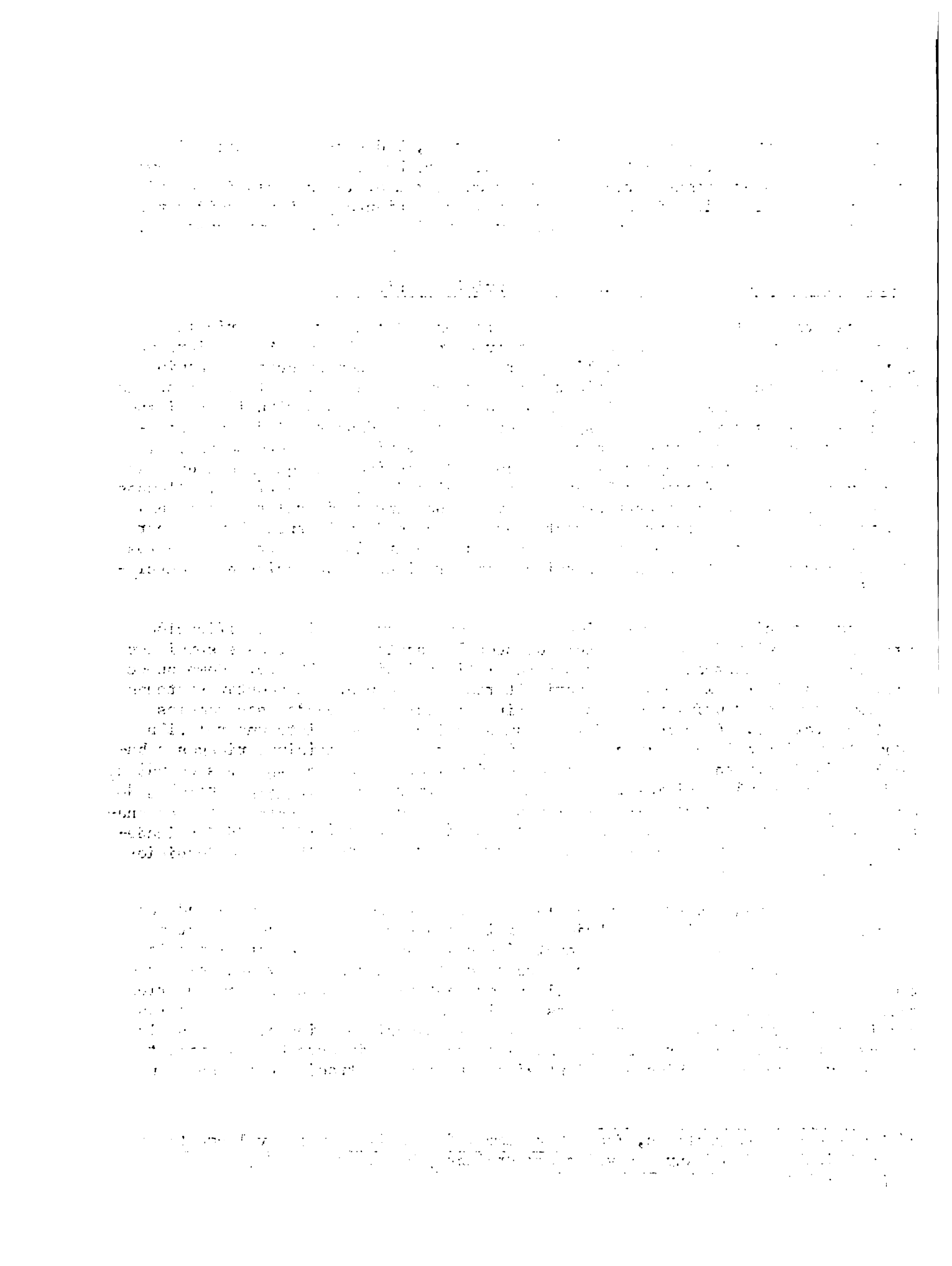
Financiamiento de la Infraestructura y Servicios Agrícolas

Las principales necesidades de financiamiento del desarrollo agrícola radican en la provisión de recursos para infraestructura básica. Se requiere un aporte sustancial de capital público y privado para la construcción de caminos, depósitos centrales de almacenamiento, conservación de agua y suelos, industrias de elaboración de alimentos, sistemas de abastecimiento y distribución de insumos agrícolas, servicios de transporte, etc. La gran dispersión de las unidades de producción, el carácter perecedero de la mayoría de los productos y el gran número de empresas agrarias, son algunos de los factores que hacen que esa infraestructura sea fundamental para el desarrollo del sector agrícola. Algunos tipos principales de infraestructura requieren una inversión relativamente baja de capital fijo, pero comprenden gastos anuales considerablemente elevados por concepto de salarios de personal y otros costos operativos. Entre esos gastos figuran los de investigación, extensión, adiestramiento y servicios de comercialización.

Los servicios de investigación y extensión tienen especial significación para el desarrollo de la agricultura de pequeña escala. Además, esos servicios resultan particularmente apropiados para el financiamiento público. Como puede verse más adelante, los pequeños agricultores están anuentes a adoptar sistemas que aumenten los rendimientos y nuevos tipos de cultivos cuando esos cambios son beneficiosos. Estudios recientes han establecido que existe una relación entre la resistencia a utilizar tecnología moderna y los altísimos riesgos a bajos beneficios financieros que su adopción implica. Según uno de estos estudios, posiblemente el más ambicioso, en el cual se cubrieron 36 proyectos agrícolas de pequeña escala en varios países incluyendo algunos de América Latina, fueron analizados 51 "paquetes tecnológicos". Una mayoría de ellos (31) resultaron inadecuados, principalmente dado su elevado costo o por no adaptarse a las condiciones locales prevalecientes. 1/

En el pasado, los programas de investigación se concentraron demasiado en el aumento de los rendimientos bajo condiciones óptimas, prestando poca atención a los costos de las nuevas tecnologías y su capacidad de adaptación a las necesidades del pequeño agricultor. Muchos de los centros de investigación reconocen ahora esas deficiencias en el enfoque anterior y han corregido su orientación. Actualmente, los centros más eficientes trabajan más de cerca con los servicios de extensión y dan mayor énfasis a la experimentación al nivel de la unidad agrícola. Los servicios de extensión con mayor impacto han experimentado a su vez algunos cambios de orientación. El enfoque tradicional basado en

1/ Development Alternatives, Inc., Strategies for Small Farmer Development: An Empirical Study of Rural Development Projects, Washington, D.C., 1975. p.p. 170-171.



el modelo de extensión agrícola norteamericano ha demostrado tener poca viabilidad en la mayoría de los países latinoamericanos. Conforme a ese modelo se debe establecer el contacto directo entre técnicos altamente calificados y agricultores individuales, lo cual limita la cobertura potencial de los servicios de extensión y envuelve un costo unitario muy elevado. Los programas experimentales de algunos países han demostrado la efectividad y los costos relativamente bajos del adiestramiento de agricultores locales como agentes de los servicios de extensión. A su vez, estos agentes locales trabajan con grupos de agricultores más que con individuos. Los programas de más éxito también destacan la importancia de la experimentación en la propia tierra de los agricultores.

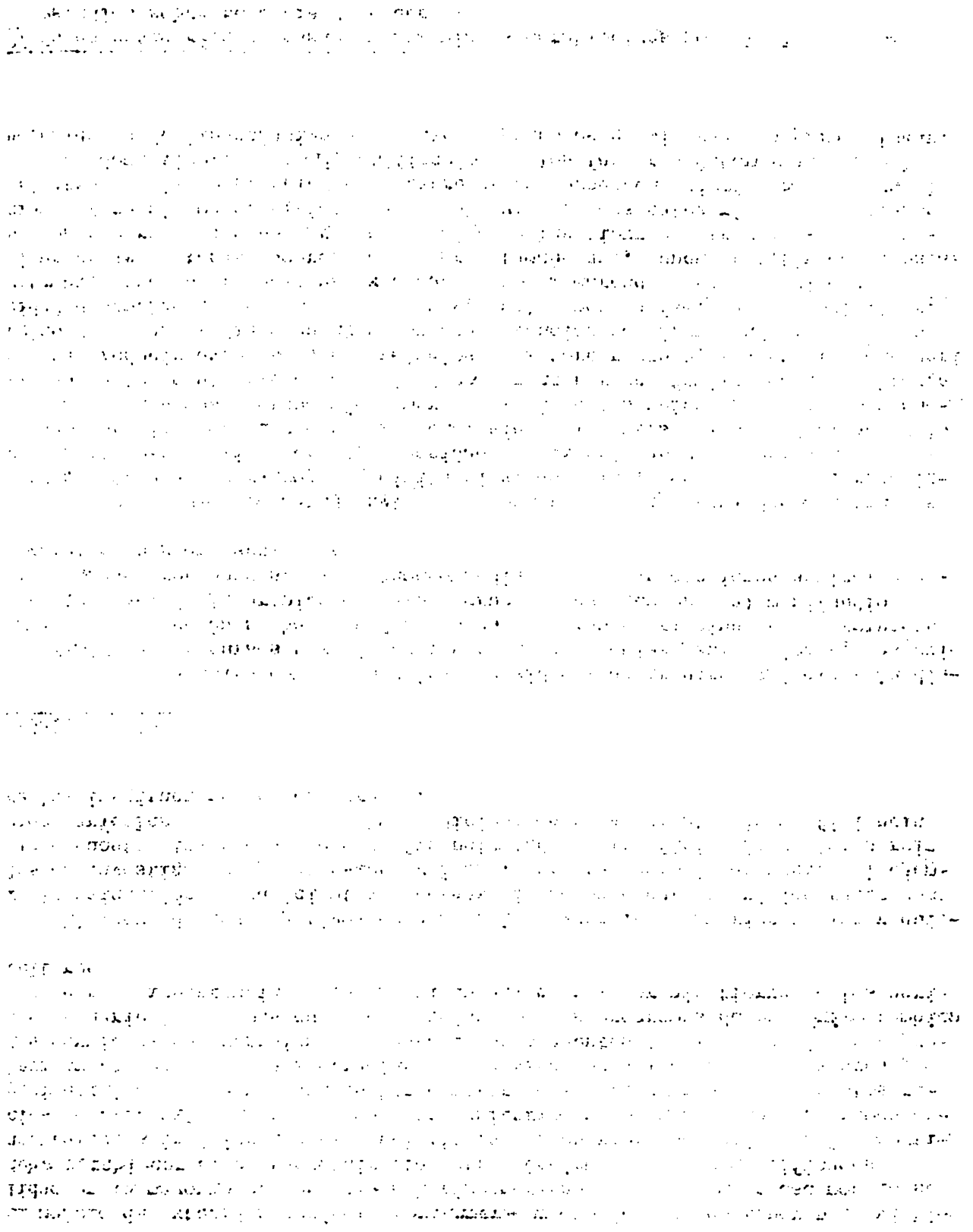
El logro de los objetivos de desarrollo agrícola en América Latina requiere la asignación de suficientes recursos financieros para servicios tales como los de investigación y extensión agrícola, pero tal como lo demuestra el ejemplo expuesto, las necesidades de financiamiento y la eficiencia de los servicios agrícolas esenciales, están condicionados a la orientación y eficiencia de las instituciones de desarrollo.

Crédito Agrícola

Con el propósito de examinar las necesidades de crédito agrícola y la disponibilidad de recursos para inversiones en las propias explotaciones, las unidades de producción se han dividido en cuatro grupos principales determinados por el tamaño de la propiedad. Estos grupos consisten en: a) minifundios; b) pequeñas propiedades, c) de tamaño mediano y d) explotaciones agrícolas comerciales en gran escala. 2/

En los países de América Latina, la mayoría de las propiedades agrícolas corresponde al primer grupo de minifundios, que tienen una base de terreno insuficiente para satisfacer las neeesidades alimenticias y de empleo de la familia campesina de acuerdo a las tecnologías existentes y las condiciones del mercado. El segundo grupo más numeroso es el de las unidades de tamaño pequeño, que actualmente tienen capacidad para mantener una familia de agricultores y para producir excedentes comerciables. El tercer grupo, las propiedades agrícolas de tamaño mediano cuentan con una extensión de tierra suficiente y capacidad de empleo hasta para 12 personas, incluyendo la familia del agricultor, y también pueden producir un excedente para el mercado. En el último grupo figuran las empresas comerciales de gran tamaño que, aunque relativamente escasas en número ocupan una gran proporción de las tierras cultivables de la región. Esta última clasificación se subdivide en dos categorías: de empresas orientadas a la exportación y de empresas que producen principalmente para el mercado doméstico. La identificación de los factores determinantes de las necesidades de financiamiento, el último grupo es considerado en primer lugar.

2/ Estas categorías se basan en las mismas establecidas por el CIDA en sus estudios sobre tenencia de tierras.



Exportación Agrícola en Gran Escala

En los países latinoamericanos, las empresas agrícolas orientadas a la exportación se dedican a productos perennes o anuales y se caracterizan por un alto grado de mecanización y la utilización de las tecnologías más recientes.3/ Los principales productos de exportación incluyen café, azúcar, cacao, soya y algodón. A pesar de que la rentabilidad de las exportaciones depende de las fluctuaciones de los precios mundiales tanto de la producción como de los insumos, estos agricultores por lo general confrontan menores riesgos que los productores orientados hacia el mercado doméstico. Este aspecto lo determina el nivel de capitalización agrícola y el uso continuo de productos químicos cuando los precios de la producción resultan desfavorables. Los riesgos de la producción agrícola de exportación se reducen mediante la utilización de mecanismos tales como la fijación de precios futuros y los acuerdos internacionales sobre productos básicos, que tienden a estabilizar los precios de estos productos. Aún más, este tipo de agricultura se beneficia de la disponibilidad de crédito proveniente de diversas fuentes. En adición al sistema bancario comercial, es frecuente la obtención de crédito proveniente de compradores extranjeros, organismos mercantiles, asociaciones de productores y abastecedores de los insumos obtenidos comercialmente. Sin embargo, el financiamiento de estas fuentes se limita generalmente a créditos a corto plazo. La provisión de créditos que excedan el período de un año es por lo general muy escasa, aun para las empresas comerciales de exportación. En la mayoría de ellas gran parte de las inversiones fijas deben ser financiadas internamente. Las principales inversiones incluyen maquinaria, equipos, sistemas de regadío y renovación de árboles o expansión de cultivos. El crédito a corto plazo contribuye de manera significativa al financiamiento de capital fijo mediante la liberación de ahorros internos para propósitos de inversión.

Grandes Explotaciones Agrícolas Orientadas al Consumo Doméstico

Otra subdivisión de las grandes empresas agrícolas comerciales está organizada básicamente para abastecer las necesidades del consumo doméstico, aunque frecuentemente produce un excedente para la exportación. Los principales productos cultivados en estas explotaciones son los granos básicos, particularmente trigo, arroz, maíz, frijoles y sorgo. En las grandes empresas la producción de granos básicos se caracteriza también por el empleo de insumos químicos modernos y de técnicas de uso intensivo de capital. Con excepción de la producción de arroz, que por lo general envuelve una inversión extensiva en infraestructura de irrigación, la inversión predominante es por concepto de maquinaria. Los productores de granos básicos dependen en mayor medida del mercado

3/ En unos pocos países latinoamericanos, las principales exportaciones son carne y otros productos ganaderos. Las fincas ganaderas que exportan productos representan un tipo de agricultura tradicional y su desarrollo se ve impedido por una serie de circunstancias especiales. En un esfuerzo para reducir las distintas categorías de fincas, lo mencionado anteriormente no contempla este tipo de complejos de exportación.

doméstico de capital que los productores orientados a la exportación, y por lo general están organizados de manera de tener acceso al sistema bancario. Adicionalmente, a menudo estos agricultores reciben financiamiento a corto plazo provisto por los abastecedores de insumos agrícolas. Como en el caso anterior, la relativa escasez de créditos a largo plazo se ve compensada por la disponibilidad de financiamiento de capital de trabajo que permite la utilización de ahorros internos para fines de inversión. De cualquier manera, el capital de trabajo representa la mayor necesidad de financiamiento de estas empresas agrícolas.

Explotaciones Agrícolas de Tamaño Mediano

Este grupo, el más difícil de identificar y caracterizar en el contexto regional, es generalmente considerado como una extensión de las categorías de explotaciones agrícolas grandes o pequeñas, más que como una categoría separada, con base en sus procesos de producción, mercados y disponibilidad de crédito. Los estudios del CIDA, que identifican una categoría de explotación agrícola mediana, indican que este grupo es relativamente de poca importancia en términos del total de las tierras cultivables y del número de agricultores en América Latina. Estos estudios también llegan a la conclusión de que un gran porcentaje del grupo mediano, definido como tal sobre la base de las superficies de tierras y los niveles de empleo, se compara más con las explotaciones de menor tamaño (o aun con las unidades agrícolas de subsistencia), que con las grandes empresas comerciales agrícolas. 4/

Pequeñas Explotaciones Agrícolas y Minifundios

Las explotaciones pequeñas y los minifundios se examinan juntos debido a que se describen mejor en términos de un solo grupo sin solución de continuidad. El grupo abarca desde la pequeña unidad que actualmente tiene posibilidades de explotación hasta el minifundio que, por carecer de recursos suficientes, no es viable bajo ninguna circunstancia. Con todo, en este grupo figuran algunos minifundios que tendrían potencial para convertirse en empresas con rentabilidad comercial. Sin tener en cuenta el tamaño, la mayoría de las explotaciones que integran el grupo se dedican básicamente a la producción de alimentos para consumo doméstico.

Las unidades de producción clasificadas actualmente como pequeñas, son aquellas que ya alcanzan a satisfacer las necesidades de subsistencia de la familia campesina y a producir un excedente comerciable. La disponibilidad de tierra de estas unidades es suficientemente grande para permitir esos resultados, a pesar del uso de técnicas tradicionales de cultivo y de tener los niveles correspondientes de capitalización. Para lograr un aumento de los excedentes

4/ Véase Solon Barraclough, Agrarian Structure in Latin America, Lexington Books, 1973, p. 18.

vendibles, estas unidades agrícolas necesitan introducir nuevas tecnologías que aumenten los rendimientos, las cuales resultan efectivas por lo general sólo cuando van acompañadas de nuevas inversiones. Las pequeñas explotaciones que obtengan un ingreso en efectivo a través de las ventas, pueden generar algunos ahorros para satisfacer las necesidades de inversión en la propia finca y de capital de trabajo. Sin embargo, es improbable que el ahorro interno sea suficiente para producir el capital de trabajo necesario para convertir estas unidades de producción en pequeñas empresas comerciales. Esta posibilidad es aún más remota dada la irregularidad del retorno económico, que se concentra principalmente en determinado período del año inmediatamente después de la recolección de cosechas.

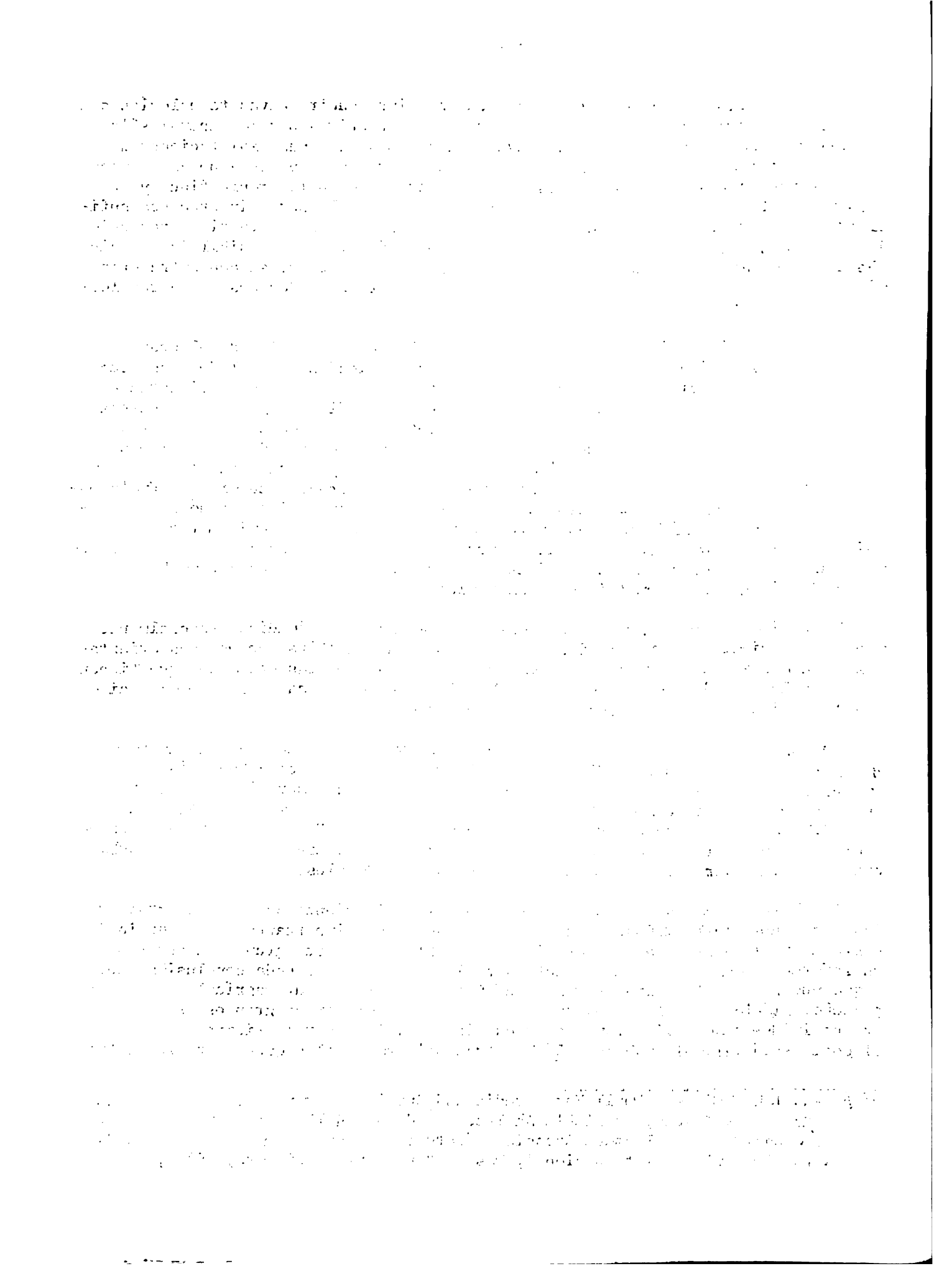
Los minifundios, situados en el centro de lo que hemos llamado el grupo de pequeñas explotaciones agrícolas, a lo sumo son unidades a nivel de subsistencia y a menudo ni siquiera alcanzan a satisfacer las necesidades alimenticias de la familia campesina. Sin embargo, estos minifundios cuentan con recursos de tierras adecuados para producir un excedente agrícola destinado al mercado. Pero para alcanzar ese potencial, las unidades más pequeñas deben cambiar sus sistemas de cultivo a fin de producir productos de mayor valor en el mercado y aumentar considerablemente los rendimientos de los actuales cultivos. En la mayoría de los casos, el primer paso para alcanzar la viabilidad económica es obtener mayores rendimientos en la producción de los cultivos existentes como requisito, bien para liberar algunas tierras para la introducción de cultivos nuevos que produzcan ingresos en efectivo o para generar excedentes vendibles en la producción de los cultivos tradicionales.

Tanto las pequeñas unidades agrícolas como los minifundios potencialmente viables requieren financiamiento de fuera para convertirse en empresas orientadas al comercio agrícola. Sin embargo, son muy pocos los campesinos que tienen acceso a los canales de crédito establecidos y cuando eso ocurre, el financiamiento se les otorga en condiciones poco favorables.

La magnitud de este problema se ha demostrado en un estudio sobre crédito agrícola realizado por el BID en 1971. El estudio, que comprende seis países, señala que en cuatro de ellos el crédito de la banca comercial y de fomento alcanzó solamente un máximo de 5 por ciento del total de explotaciones agrícolas clasificadas como medianas o de pequeño tamaño. En esos países la gran mayoría de agricultores campesinos deberán continuar operando al nivel de subsistencia u obtener financiamiento por canales no formales.

Los beneficios sociales derivados del financiamiento para el desarrollo de las pequeñas explotaciones agrícolas son mucho más importantes de lo que indicaría el monto limitado del crédito disponible para este grupo. A ese respecto un informe publicado recientemente establece: "Como segunda conclusión general a que uno puede llegar a través de casi toda la literatura agrícola, es que el pequeño agricultor es más productivo que el agricultor en gran escala, si la productividad se define como la producción dividida por la tierra, el capital o el costo social del trabajo". 5/ En otras palabras, el pequeño agricultor utili-

5/ Samuel R. Daines, "Small Farm Credit and Rural Poverty in Developing Countries: A Review of Issues, Available Analyses, and the Evaluated Experience of Major International Development Agencies" (estudio preparado para Cooperativa de Desarrollo Agrícola Internacional, Washington, D.C., Diciembre, 1975), p.8.



za menores recursos para producir a un nivel determinado que los grandes agricultores. Esta constituye una vigorosa justificación económica para la canalización de recursos adicionales hacia los pequeños agricultores.

Términos del Financiamiento y Disponibilidad de Crédito

Los factores institucionales determinan en gran parte la disponibilidad del crédito agrícola y la asignación de recursos crediticios para los diferentes grupos agrícolas. En la mayoría de los países, el financiamiento de empresas agrícolas tiene poco atractivo para la banca comercial comparativamente con las alternativas que ofrecen otros sectores. Esto se debe a los altos riesgos asociados con la agricultura y a políticas públicas desfavorables, que reducen la tasa de retorno de la inversión agrícola. El alto riesgo de la inversión agrícola depende principalmente de condiciones climatéricas que no son controlables y de la inestabilidad de precios de los productos agrícolas, con frecuencia agravados por políticas oficiales cambiarias y de precios que favorecen otros sectores en detrimento de la agricultura. Los gobiernos tienden a corregir estas deficiencias mediante el establecimiento de "topes" en las tasas de interés y disposiciones para que los bancos comerciales asignen proporciones específicas a la agricultura dentro de sus carteras de préstamos. El efecto derivado de las tasas topes de interés es que el financiamiento de la banca comercial para la agricultura se limita a los montos específicos establecidos legalmente, impidiendo el acceso del pequeño agricultor al crédito de esos bancos ya que si han de prestar para la agricultura con tasas de interés bajas prefieren financiar grandes empresas comerciales. Más que a criterios económicos y financieros, esa preferencia obedece a que los costos operativos de financiar grandes préstamos a unos pocos clientes son mucho más bajos. Esa reacción de los bancos comerciales es completamente racional en términos de sus propias utilidades, pero contribuye poco al desarrollo agrícola.

Dado que los gobiernos reconocen la renuencia de los bancos privados a tolerar altos costos administrativos en los programas de préstamos subsidiados, han establecido organismos de fomento públicos o semipúblicos a fin de satisfacer las necesidades de grupos agrícolas determinados. Tanto los grandes como los pequeños agricultores se benefician de las líneas de crédito de estos organismos que a menudo son la mayor fuente de financiamiento a largo plazo para los grandes agricultores, y la única fuente de crédito bancario disponible para el pequeño agricultor o el minifundista.

En algunos países, un solo banco de fomento puede manejar la línea crediticia de diversos grupos de agricultores, mientras que en otros se han creado bancos separados para atender los programas de préstamos a las explotaciones comprendidas dentro de determinados grupos de tamaño. Pero cualquiera que sea el marco institucional, los programas de crédito de estos bancos establecen tasas de interés más bajas para los pequeños agricultores que para los productores en mayor escala; los costos del crédito para los grandes agricultores son, sin embargo, muy bajos o negativos en términos reales y no exceden las tasas topes de interés para préstamos comerciales.

Las bajas tasas de interés para todos los préstamos agrícolas reflejan un doble esfuerzo tanto para estimular la producción como para reducir o eli-

minar las prácticas usurarias. Casi todos los estudios sobre programas de crédito en América Latina señalan una relación directa entre los aumentos de la producción y la disponibilidad de crédito para las explotaciones que se benefician de dichos programas. Sin embargo, el incremento de la producción de las grandes explotaciones agrícolas puede resultar sumamente costoso en términos del mejor uso de los recursos nacionales. Las bajas tasas de interés en préstamos a largo plazo para las unidades grandes fomentan la adopción de técnicas de producción de uso intensivo de capital en circunstancias en que hay escasez de capital, con lo cual no sólo aumenta el costo real de la producción sino que se agrava el problema de desempleo rural y se acelera la tasa de migración a las ciudades.

Las bajas tasas de interés del crédito oficial no resultan en una capitalización excesiva, otorgado a los pequeños agricultores dado que el tamaño de la unidad agrícola y su capacidad de endeudamiento limitada hacen prohibitivo el uso de tecnologías más avanzadas. La principal consecuencia que se deriva de las bajas tasas de interés para las explotaciones pequeñas es la de restringir considerablemente el flujo de crédito bancario para este grupo. Como se indicó más atrás, a muy pocas de las unidades de producción que tienen las características de las explotaciones pequeñas llega el financiamiento a través de los canales oficiales. Contra el espíritu de las leyes antiusurarias, la mayoría de los pequeños agricultores y minifundistas pueden obtener crédito solamente a través de prestamistas locales, quienes cobran tasas de interés mucho más elevadas de las que se pagan en cualquier parte del sistema bancario. En algunos países, se tiene conocimiento de que esas tasas de interés sobrepasan el 50 por ciento y en algunos casos alcanzan hasta el 100 por ciento mensual. El alto subsidio público otorgado a un número muy escaso de pequeños productores contrasta agudamente con los elevados costos de los préstamos para la mayoría de los pequeños agricultores.

Las políticas actuales sobre tasas de interés en la mayoría de los países no dan lugar a que haya un aumento significativo en la proporción de pequeños agricultores que se benefician del crédito bancario. Los intermediarios del financiamiento público al servicio de esos agricultores resultan incapaces de atraer el ahorro privado voluntario y dependen del apoyo del gobierno. Cada vez que las instituciones privadas participan en el financiamiento de esos intermediarios a través de la compra de bonos o acciones es el resultado de disposiciones coercitivas. Para el pequeño agricultor, los recursos aportados a los programas agrícolas raramente aumentan la capacidad existente de préstamos y con frecuencia son insuficientes para prevenir la descapitalización eventual de los intermediarios públicos. Esto se debe al establecimiento de tasas de interés inadecuadas para afrontar los costos administrativos, los riesgos de incumplimiento y el impacto de la inflación.

La mayor parte de los pequeños agricultores y los minifundistas son víctimas de las regulaciones y de los programa diseñados para su propio beneficio, tal como demuestra el estudio del BID al cual se ha hecho referencia anteriormente y otras evaluaciones sobre programas de crédito agrícola, los campesinos están dispuestos a pagar tasas de interés más altas sin que se cambien otras políticas del gobierno. Esos estudios señalan también que para los pequeños agricultores son mucho más importantes un aumento en la provisión de crédito y

las ganancias producidas por la introducción de nuevas prácticas que las tasas de interés subsidiadas para el sector. Aun con crédito subsidiado, los pequeños agricultores y minifundistas no estarían dispuestos a adoptar tecnologías modernas que no han tenido resultados comprobados. Sin embargo, una vez que los beneficios de una nueva tecnología han quedado demostrados, los campesinos estarán dispuestos a prestar a tasas de interés relativamente altas para financiar la inversión y los insumos de producción necesarios.

Los comentarios anteriores sobre lo inadecuado de las tasas reales de interés bajas para movilizar recursos para los pequeños agricultores, no deben ser interpretadas como un rechazo al financiamiento público para el desarrollo de la agricultura campesina. Este tipo de agricultura necesita especialmente de la asistencia pública, pero ese apoyo pudiera resultar más apropiado en el financiamiento de servicios esenciales e inversiones de infraestructura. Los pequeños agricultores también se pueden beneficiar del apoyo gubernamental y las organizaciones campesinas que facilitan el acceso a los mercados y al crédito.

Papel de los Organismos de Financiamiento Externo

Los organismos internacionales y bilaterales de financiamiento cumplen un papel relativamente pequeño en el desarrollo agrícola de la región. Su contribución principal radica en el financiamiento de préstamos para proyectos de inversión dentro de los cuales cubren el componente en moneda extranjera del préstamo, complementando el capital financiado a través del ahorro nacional. Como puede observarse en la composición de los proyectos de préstamos agrícolas financiados por el BID en los últimos años, en la mayoría de proyectos de inversión, los bienes importados aunque necesarios, raramente constituyen el mayor requerimiento de capital. Por lo general, los préstamos concedidos por el Banco comprenden proyectos con un alto componente de moneda extranjera. Sin embargo, en el promedio de los préstamos concedidos de 1972 a 1974 ese componente varió de solamente el 25,5 por ciento al 39,5 por ciento. Las necesidades totales de moneda extranjera para todas las inversiones y costos de producción agrícolas son indudablemente menores que las indicadas por la experiencia del Banco.

A pesar de la enorme importancia del financiamiento nacional, los préstamos en moneda extranjera generalmente son un factor decisivo para el desarrollo agrícola de los países menos industrializados de la región, toda vez que en estos países los fertilizantes y otros productos químicos así como muchos bienes de inversión deben ser importados. En proyectos de infraestructura tales como irrigación y en los de inversión agroindustrial, la importación de bienes puede ser un requerimiento importante. Sin embargo, la proporción del componente de moneda extranjera en préstamos de inversión puede variar de manera significativa de acuerdo con la tecnología de producción que se escoja. Por ejemplo, los proyectos de irrigación en pequeña escala requieren costos en moneda extranjera mucho más bajos que los proyectos de riego de mayor escala. De manera similar, la utilización de mano de obra puede reducir grandemente el componente de moneda extranjera necesario para la construcción de caminos rurales. A pesar de que la consideración de alternativas tecnológicas tiene gran importancia para las estimaciones sobre la necesidad de financiamiento externo tanto en los pro-

yectos globales como individuales, ese elemento raramente es tomado en cuenta por los analistas nacionales y extranjeros. Por el contrario, los proyectos agrícolas que se presentan para financiamiento externo frecuentemente son diseñados de manera de maximizar la importancia de las importaciones en un esfuerzo para justificar dicho financiamiento. Por lo general esto ocurre cuando el financiamiento externo se utiliza como sustituto del ahorro nacional.

Según un informe preparado recientemente por CEPAL/FAO,[6/] la práctica de sustituir los recursos nacionales por el financiamiento externo en la inversión agrícola ocurre frecuentemente en algunos países. Como resultado, no solamente el componente importado resulta muy elevado, sino que puede llevar a una ineficiente asignación de recursos económicos. La ineficiencia es resultado de una subestimación del costo del capital externo y ocurre generalmente cuando los criterios de inversión están influenciados por una relativa abundancia de moneda extranjera en el contexto de un proyecto financiado externamente. La subestimación de los costos en moneda extranjera propicia la selección de tecnologías de producción intensivas de capital en economías que se caracterizan por mano de obra barata y abundante desempleo. Si bien la capitalización y la importación de tecnologías son necesarias para incrementar la productividad agrícola y los ingresos, la selección de tecnologías debería reflejar la disponibilidad de recursos a través de toda la economía nacional.

Las distorsiones causadas al sustituir el ahorro doméstico por el financiamiento externo son similares a aquéllas que surgen de subsidiar el crédito a las grandes explotaciones agrícolas. En ambos casos los recursos son asignados con base en costos relativos de capital irrealmente bajos. Por otro lado, el mayor impacto del crédito subsidiado en el financiamiento de las explotaciones pequeñas es el de limitar el total del crédito bancario a este grupo. Como se ha hecho hincapié anteriormente, el tamaño físico de las pequeñas fincas impide el uso de tecnologías altamente intensivas de capital. Al mismo tiempo, la conversión de las fincas pequeñas y los minifundios en unidades orientadas al mercado requiere la importación de tecnología en la mayoría de los países. Aunque la proporción del costo total de la inversión que representan las adquisiciones en el exterior puede ser baja en comparación con las explotaciones grandes, el papel que cumplen las técnicas importadas tiene un mayor efecto catalítico. Algunos tipos de maquinarias y equipos pueden aumentar sustancialmente la rentabilidad de las explotaciones pequeñas, aunque ello requiera la colectivización de la maquinaria a través de asociaciones de agricultores. El uso de fertilizantes y otros insumos importados de capital de trabajo ha demostrado ser muy beneficioso una vez la tecnología se ha adaptado adecuadamente a las condiciones locales.

Los organismos externos de financiamiento tienen el potencial para hacer una contribución significativa y catalítica para el desarrollo de las pequeñas explotaciones y deberían colaborar al establecimiento de nuevos canales para proporcionar ayuda directa a estos grupos. En la actualidad, los bancos internacionales trabajan primordialmente a través de intermediarios nacionales para llegar al gran número de explotaciones pequeñas. Aun cuando las tasas topes de interés para los préstamos de la banca comercial y pública han limitado el alcance de estos mecanismos, los organismos de fuera pueden colaborar con los países para que los sistemas bancarios expandan la cobertura de este grupo agrícola. Estos organismos pueden, por ejemplo, apoyar las cooperativas y asociacio-

6/ CEPAL/FAO, "Aprovechamiento del Potencial Productivo de Alimentos en América Latina", (LARC/76/5), Enero 1976. p. 10.

nes de pequeños agricultores ya que éstas multiplican el impacto de los programas de crédito de los bancos de fomento al reducir los costos administrativos y los incumplimientos.

Otros canales posibles de financiamiento externo son los proveedores de insumos y los compradores o procesadores de productos. El éxito que pueda tener la utilización de dichas empresas como fuentes de crédito depende por lo menos de dos factores. Primero, estas alternativas requieren también la organización de los pequeños agricultores en grupos, ya que el costo de trabajar con muchos individuos sigue siendo un obstáculo y los incentivos de organización pueden ser muy grandes en este caso. Si los proveedores financiaran aun en parte las necesidades de crédito de los pequeños agricultores, tendrían mayor interés en asegurar la llegada a tiempo de los insumos, lo cual a su vez tiene gran importancia para estos agricultores quienes frecuentemente sufren pérdidas ocasionadas por la llegada tardía de productos químicos esenciales. Por igual, frente a los compradores de productos la formación de asociaciones puede ser un fuerte incentivo puesto que existe la certeza de una salida al mercado y un precio acordado para la venta de la producción.

Segundo, los compradores de productos y abastecedores tendrían que cobrar tasas de interés que les permitieran hacer una ganancia razonable y cubrir parte del riesgo inherente en la producción agrícola. El riesgo podría ser compartido mediante arreglos con los bancos de fomento o a través de facilidades especiales de descuento con los bancos centrales por intermedio de los bancos comerciales.

El financiamiento externo también se requiere para hacer frente a las necesidades en moneda extranjera de algunos tipos de infraestructura agropecuaria. La construcción de caminos y obras de irrigación involucra costos en moneda extranjera en la mayoría de los países, aun cuando las técnicas de construcción estén diseñadas para maximizar el uso de recursos locales. La infraestructura orientada a los servicios, elemento vital para el desarrollo agrícola, ofrece solamente una oportunidad limitada para la participación externa. Los principales costos de estos servicios son por concepto de salarios y éstos deberían ser absorbidos por los países. Por regla general, los organismos de financiamiento externo han venido financiando costos repetitivos solamente en el caso de la investigación agrícola. Esto refleja la prioridad asignada por estas instituciones a las actividades de investigación.

El papel puramente financiero de los organismos internacionales de préstamo se complementa con otras actividades de apoyo para el desarrollo agrícola. Además de programas de cooperación técnica, como el programa del BID que se describe más adelante, estos organismos prestan asistencia directa a través de la evaluación de proyectos. Los criterios de estas instituciones sobre evaluación de proyectos destacan la relación entre un proyecto específico y las prioridades de desarrollo establecidas por los países tanto para el sector agrícola como para la economía en general. También contribuyen a la formulación de un proyecto agropecuario destacando los vínculos entre el proyecto y otras actividades, así como examinando la propuesta en términos de la disponibilidad de recursos en el conjunto de la economía. Respecto a esta función, los organismos de financiamiento externo son mucho más efectivos cuando financian proyectos específicos que cuando financian crédito agrícola global u otros tipos de programas.

Flujos de Capital Externo para el Sector Agrícola

El flujo de recursos externos para el financiamiento del sector agrícola en la América Latina ha venido aumentando considerablemente en los últimos años como puede apreciarse en el Cuadro 1. Entre 1970 y 1975, el financiamiento combinado del BID, el Banco Mundial y la AID, se incrementó de US$325 millones a US$852 millones. Durante el mismo período, el total de fondos comprometidos para el sector por parte de estos organismos alcanzó la cifra de US$2.708 millones. El BID y el Banco Mundial figuran claramente en primer lugar como los organismos de financiamiento agrícola más importantes, habiendo prestado el 85 por ciento del total del financiamiento durante los últimos cinco años.

Cuadro 1

Préstamos otorgados por AID, BIRF y BID para el sector agrícola en América Latina 1970-1975

(en millones de dólares y neto de cancelaciones)

AÑO	AID 1/	BIRF 2/	BID 3/	TOTAL
1970	61	26	238	325
1971	50	106	86	242
1972	47	99	131	277
1973	26	253	177	456
1974	105	223	228	556
1975	116	404	332	852
TOTAL	405	1.111	1.192	2.708
% del total	15,0	41,0	44,0	100,0

1/ Años fiscales. Incluye préstamos de desarrollo excluyendo las cancelaciones. y otros ajustes.
2/ Años fiscales.
3/ Años calendario.

Los fondos comprometidos por el BID para el sector agrícola en 1975, por un monto total de US$332 millones, representan un 24 por ciento del total de la cartera de préstamos del Banco para ese año y al igual que en años anteriores, la

agricultura ha continuado siendo el principal sector de financiamiento del Banco. Desde su fundación en 1961 hasta 1971, los fondos asignados por el Banco al sector agrícola alcanzaron la suma de US$2.000 millones dentro de un programa total de préstamos de US$8.800 millones. La mayor parte de estos préstamos (cerca de dos terceras partes) se ha dirigido a proyectos caracterizados como "irrigación" (33 por ciento), y "crédito agrícola" (32 por ciento). La parte restante del programa de préstamos del Banco ha sido orientada principalmente hacia proyectos generales de desarrollo agrícola en áreas determinadas. Cerca del 17 por ciento del total del financiamiento del sector ha sido destinado a este tipo de proyectos que pueden ser clasificados dentro de tres categorías: (a) proyectos rurales integrados o proyectos agrícolas; (b) de colonización y reforma agraria; y (c) de desarrollo comunal. La parte restante del programa incluye desarrollo ganadero (4 por ciento), sanidad animal (4 por ciento), comercialización y agroindustria (3 por ciento), investigación y extensión (2 por ciento), desarrollo pesquero (3 por ciento) y desarrollo forestal (2 por ciento).

La mayoría de los recursos de los préstamos del BID han estado dirigidos a los agricultores pequeños y medianos, no importa cuál haya sido la naturaleza de las inversiones financiadas por el Banco. Por ejemplo, los préstamos para irrigación en pequeña escala en México han beneficiado (o beneficiarán) alrededor de 145.000 familias localizadas en aproximadamente 320.000 Hectáreas. Los préstamos para crédito agrícola concedidos a casi todos los países de la región, apoyan fundamentalmente programas nacionales de los bancos de fomento destinados a alcanzar a los pequeños y medianos agricultores. Aunque esos programas lleguen por lo general sólo a una pequeña proporción de los agricultores campesinos, la participación del Banco refleja el objetivo de satisfacer las necesidades de los grupos agrícolas con menor acceso a las fuentes de crédito.

La agricultura también ha ocupado un lugar predominante en el programa de cooperación técnica del BID. En 1974 y 1975, la agricultura absorbió 34,2 y 47,7 por ciento, respectivamente, del total de fondos asignados a cooperación técnica. El Cuadro 2 presenta la distribución de las operaciones de cooperación técnica correspondientes al sector agrícola desde 1961 a 1974. Como puede observarse, aproximadamente la mitad de esos recursos fue incorporada a proyectos de préstamos para inversión destinados a fortalecer la capacidad institucional para la ejecución de proyectos actuales y futuros. Otro 28 por ciento se destinó a la preparación de proyectos, mientras el resto correspondió a estudios básicos y actividades de adiestramiento.

La prioridad dada por el Banco a la agricultura se evidencia no sólo en la magnitud de los programas de los préstamos y de cooperación técnica. Por iniciativa del Presidente del Banco, Lic. Antonio Ortiz Mena, el BID y otros organismos externos han formado el Grupo Internacional para el Desarrollo Agrícola en América Latina (GIDA-AL), con el propósito fundamental de estimular e incrementar la canalización de recursos externos disponibles para la agricultura y mejorar la coordinación y calidad de los esfuerzos externos. La primera reunión entre representantes de GIDA-AL y de los países tendrá lugar en Cancún, México, en el mes de mayo de 1976.

Cuadro 2

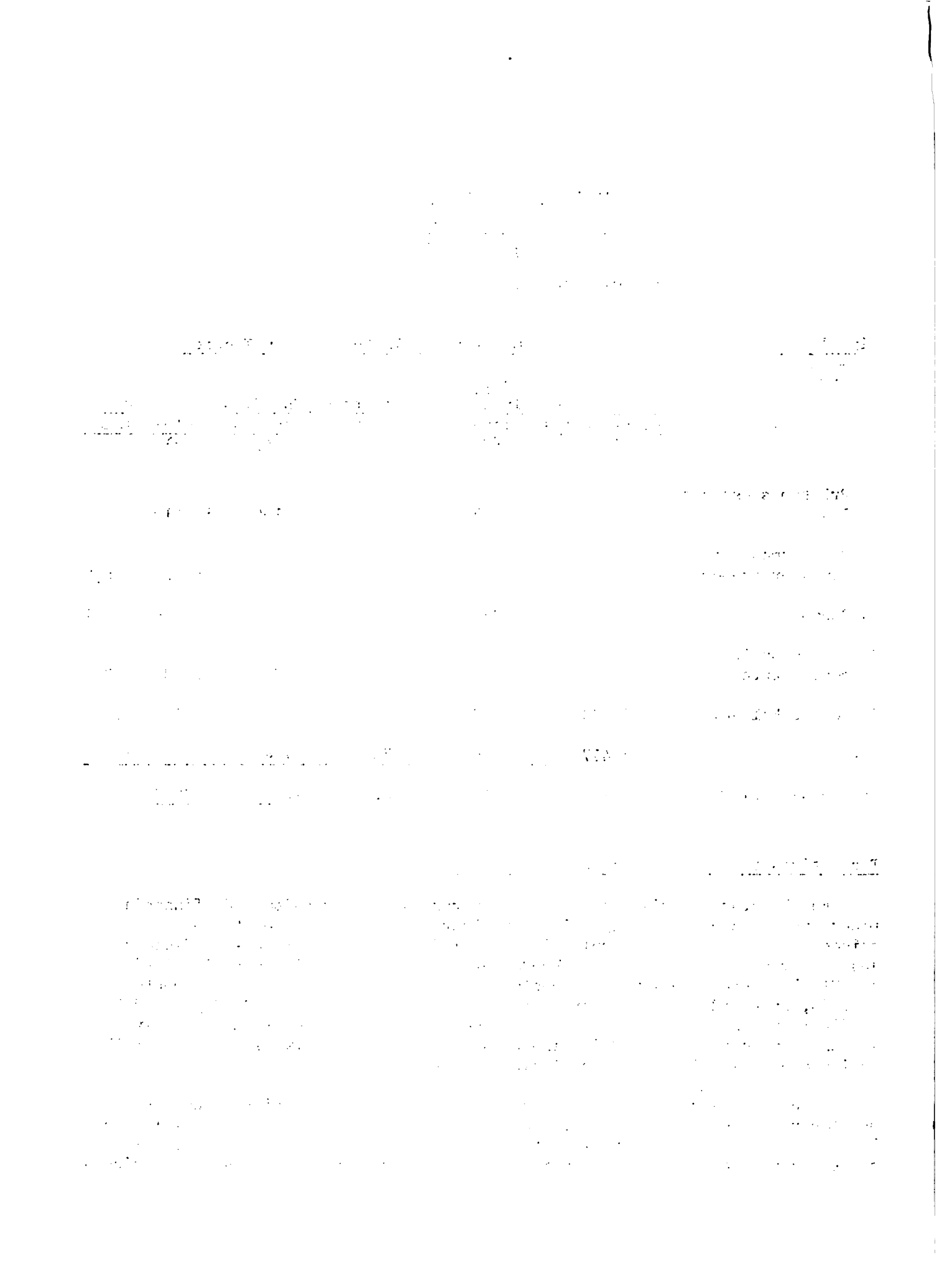
Tipo y Distribución funcional
de la Cooperación Técnica
1961-1974
(en millones de dólares)

Tipo de Cooperación Técnica	Objetivo de la Cooperación Técnica					
	Preparación de Proyectos (1)	Apoyo Institucional (2)	Adiestramiento (3)	Estudios Básicos (4)	total (5)	% del Total
1. Préstamos especiales	6.955	1.555	-	2.100	10.610	19,9
2. Que forman parte de otros préstamos	580	25.446	-	-	26.026	46,9
3. Reembolsable	247	346	-	6	589	1,1
4. Reembolsable contingente	2.092	10	-	28	2.130	3,8
5. No-reembolsable	5.603	2.187	3.785	4.590	16.165	28,3
Total	15 477	29.544	3.785	6.724	55.530	100,0
Porcentaje del Total	27,9%	53,1%	6,8%	12,2%	100,0%	

Perpestivas Futuras del Financiamiento Externo

En el futuro previsible se puede esperar que los organismos de financiamiento internacional mantengan la agricultura en un lugar prioritario. Los países pueden también contemplar la posibilidad de obtener recursos adicionales a través de la creación del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA). Este organismo, propuesto en la Conferencia Mundial de Alimentos de 1974, ha venido ganando apoyo por parte de los países de la OCDE y la OPEP. Si finalmente se establece ese fondo, como se espera, nuevos recursos equivalentes a un monto de US$1.000 millones serán puestos al servicio del desarrollo agrícola en los países de Asia, Africa y América Latina.

Si bien FIDA será establecido como un organismo independiente, es posible que los recursos de ese fondo sean canalizados a través del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo. Estas instituciones son las que en definitiva cuentan con la experiencia necesaria para examinar y analizar proyectos agrícolas



complejos en sus propias áreas. La capacidad existente de los organismos internacionales de financiamiento permite una transferencia más rápida de los recursos del FIDA a los países prestatarios y, al mismo tiempo, asegura la viabilidad económica y técnica de los proyectos de inversión.

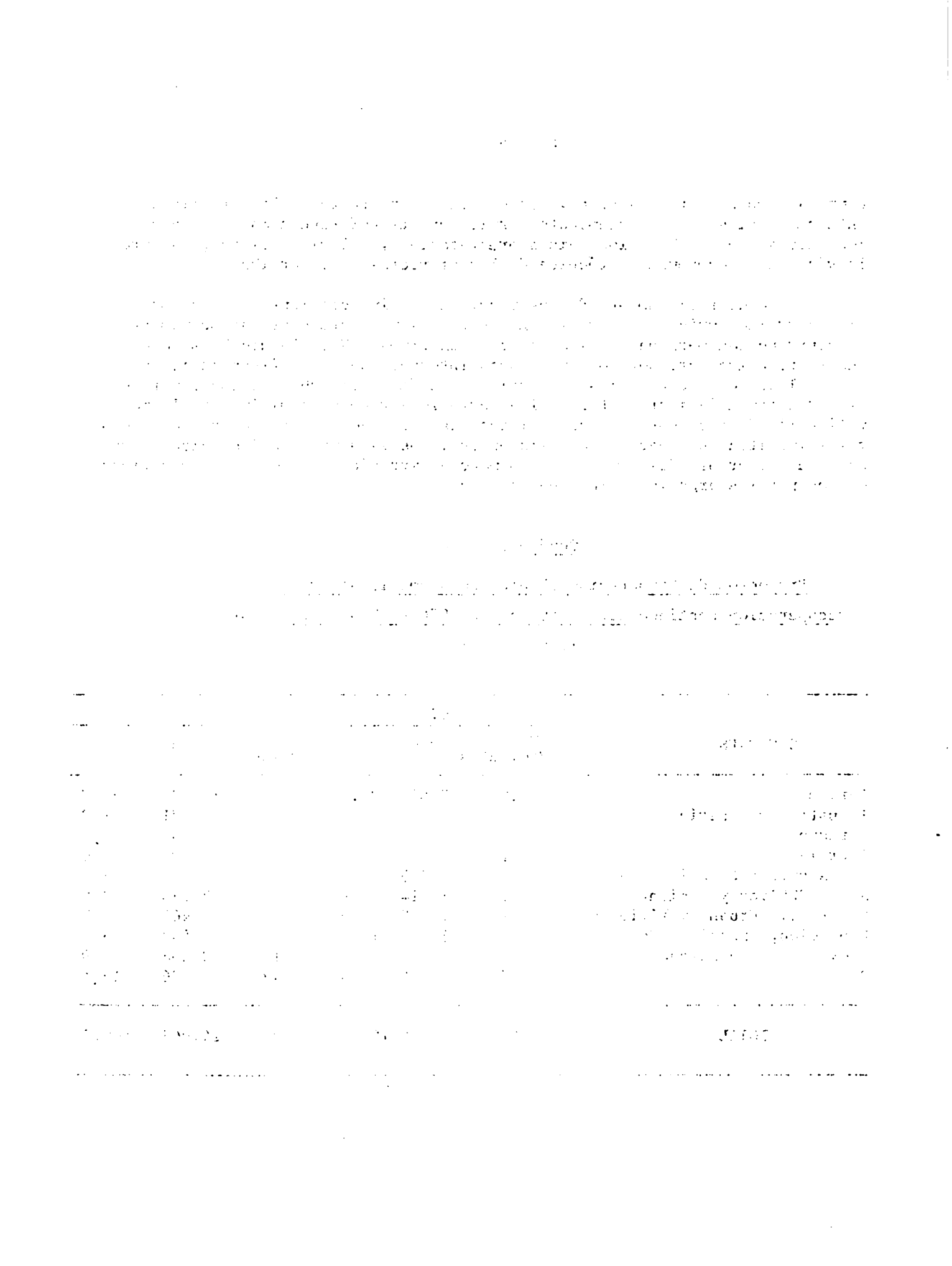
Al predecir el aumento de los recursos de financiamiento externo para el desarrollo agrícola en América Latina, es importante destacar nuevamente la contribución marginal de los recursos externos. Este ángulo ha sido expuesto repetidamente por los organismos internacionales de financiamiento hasta el punto de convertirse en artículo de fe. Sin embargo, esa contribución del financiamiento externo al desarrollo agrícola es mínima sin la movilización de recursos internos adicionales, el mejoramiento de las políticas y las instituciones nacionales existentes y los esfuerzos de los países para hacer un mejor uso del componente en moneda extranjera de los préstamos financiados por los organismos internacionales.

Cuadro 3

Proyectos de Cooperación Técnica no Reembolsable y de Recuperación contingente, aprobados en 1974 y 1975, por sectores

(en miles de US$)

SECTORES	1974			1975		
	No. de Proyectos	Monto	%	No. de Proyectos	Monto	%
Agricultura	18	7.627	34,2	19	11.903	47,7
Industria y Minería	3	1.222	5,5	4	471	1,8
Turismo	-	-	-	4	880	3,6
Energía	2	890	4,0	2	600	2,4
Transporte y Comunicaciones	6	2.515	11,3	4	965	3,9
Salud Pública y Ambiental	7	1.314	5,9	9	2.143	8,6
Desarrollo Urbano y Vivienda	2	1.029	4,6	1	460	1,8
Educación, Ciencia y Tecnología	9	3.043	13,6	8	1.453	5,8
Apoyo a la Planificación	9	1.931	8,6	11	2.204	8,8
Otros	13	2.744	12,3	17	3.886	15,6
TOTAL	69	22.315	100,0	79	24.965	100,0



REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Expositora:
Srta. Margaret Anstee
Sub-Directora para América Latina
Programa de Naciones Unidas para
el Desarrollo

El concepto del desarrollo rural ha ido adquiriendo un significado cada vez mayor en tiempos recientes. Hoy en día, este significado muestra dos caras. Por un lado, tiene su origen en el concepto de justicia social, de la creciente convicción de la imperiosa necesidad de eliminar la pobreza de todas sus formas y de acabar entre las distintas capas de la sociedad dentro de los mismos países, inclusive los países en vías de desarrollo. Por el otro, estas aspiraciones de índole moral e idealista se han visto fortalecidas recientemente por algunas consideraciones de orientación más materialista y provocadas por la visión aterradora de un futuro no muy lejano en el cual el vertiginoso crecimiento de la población mundial habrá sobrepasado el potencial de la tierra para producir alimentos suficientes para sostenerla. De ahí, el renovado interés de fomentar la producción de alimentos en las regiones rurales, con el doble propósito de sostener una población rural más numerosa -y así retener la migración masiva de campesinos hacia los centros urbanos donde demasiado a menudo sufren condiciones de pobreza aún peores de las que han dejado- y también, en lo posible, de producir excedentes que puedan venderse fuera de la zona, en las ciudades. De esta manera, no sólo se aumentan los ingresos de los campesinos sino que también se mejora la nutrición de la población urbana, y hasta se puede mejorar la balanza de pagos, a través de una reducción de la cantidad de alimentos importados.

Casi se podría decir que este doble enfoque representa la reencarnación, bajo una nueva forma, de la antigua dicotomía que siempre ha reinado en los programas destinados a favorecer al sector rural, tanto en las discusiones de sus teorías como en sus aplicaciones en la práctica, y que divide a los protagonistas del desarrollo social de los que sostienen que la atención de los aspectos económicos de la vida rural -principalmente la agricultura- debe sobrepasar a cualquier otra consideración, ya que cualquier mejoramiento rural que carece de una sólida base económica está destinada al fracaso. Es cierto que la historia suele repetirse, pero me atrevo a pensar que en este caso surge una leve -y alentadora- diferencia, puesto que los dos propósitos mencionados anteriormente -el mejoramiento de las condiciones de vida en el sector rural, y el aumento de la productividad rural- se perciben ahora no tanto como metas alternativas y, en cierto modo, mutuamente exclusivos, sino más bien como fines complementarios. Es decir, que la dicotomía anterior se ha visto desplazada por el concepto de la interdependencia -entre lo económico y lo social, entre la agricultura y la industria, y entre las regiones rurales y las ciudades. De ahí también viene la idea de la integridad del desarrollo rural -la necesaria complementariedad de los múltiples factores que constituyen la vida y la economía rurales.

No obstante el hecho de que se pueden divisar algunas tendencias bastante claras, y de aplicación general, no quiero arriesgarme a una definición más explícita de lo que debe ser el desarrollo rural. Me resisto a ello, porque estoy convencida que el desarrollo rural, así como el desarrollo económico y social en su sentido más amplio, tiene que ajustarse a las condiciones y a las perspectivas locales. Quiere decir que el concepto filosófico tiene que obedecer a otras características limitantes de orden (por ejemplo) geográfico o cultural, así como de la disponibilidad de recursos, -naturales, financieros, humanos, etc. Prefiero, por lo tanto, restringirme a un concepto más bien general, que contemple una estrategia integral que permita atacar simultáneamente y en forma coordinada, todas las múltiples facetas del problema. La táctica por medio de la cual se pretende lograr los objetivos de esta estrategia variaría de acuerdo a las circunstancias locales.

Debido a que me toca tratar el tema de desarrollo rural desde el punto de vista de la cooperación técnica internacional, cabe también esbozar lo que abarca dicha cooperación. En términos del mandato de las Naciones Unidas, se entiende por cooperación técnica las medidas necesarias para fortalecer la capacidad técnica de un país determinado. Esto se puede lograr a través del suministro de expertos, de equipos o de becas, y por la inclusión en los programas o proyectos seleccionados de elementos de formación (sea a través de cursos específicos, dentro o fuera del país, o por el simple hecho de trabajar en conjunto), de investigación y de planificación. Por definición, se excluye (tal vez un poco arbitrariamente, como trataré de demostrar más adelante) el suministro de recursos de capital. Si bien se puede delinear con bastante claridad lo que constituye la cooperación técnica, estimo que es imprescindible evitar de aislarla, sobre todo cuando se trata del desarrollo rural, debido a que no puede ser más que uno de los ingredientes en un conjunto de actividades y de esfuerzos encaminados hacia el mismo fin. De ahí la inmensa complejidad del asunto. Si se concibe la cooperación internacional como una mera inyección de recursos humanos (en el caso de la cooperación técnica) o financieros (en el caso de la cooperación económica), el fracaso es inevitable. Lo que se requiere es un esfuerzo mancomunado, cuyo impulso básico es netamente de carácter nacional, al cual los elementos que vienen de afuera tienen que prestar su apoyo y adaptarse. Quiere decir que la cooperación internacional, como el desarrollo en sí, tiene que buscar la integralidad. Si se aisla, pierde una gran parte de su potencial.

Hoy en día el desarrollo rural está de moda. Este hecho reviste ventajas y desventajas: ventajas, porque resulta en un flujo mucho más grande de recursos, tanto nacionales como internacionales, hacia las capas más necesitadas de la población; desventajas, porque estimula la tendencia a creer que el problema es de fácil solución, y a ignorar todo lo que se ha hecho en un mismo sentido en el pasado, aunque tal vez con menos recursos y menos publicidad. A menudo, pienso que la tendencia de los organismos y de los individuos que trabajan en el campo del desarrollo económico y social de aferrarse a una serie de distintas "modas" involucra serios peligros, precisamente por las razones que acaba de detallar con respecto al desarrollo rural. Además, con demasiada frecuencia, nos dejamos convencer con lemas altisonantes, sin darnos cuenta que encierran problemas muy complejos, y de muy arraigada historia.

Debemos evitar el error de pensar que el desarrollo rural -o aún el llamado desarrollo rural integral- es algo nuevo, ya sea dentro del ámbito nacional, o

de la cooperación técnica internacional. Puede ser territorio nuevo para la cooperación financiera, dado que, durante mucho tiempo, los proyectos de interés para las poblaciones rurales más necesitadas (incluyendo la agricultura en pequeña escala, o de subsistencia) no se consideraban bancables". No fue así en el caso de la cooperación técnica. Por lo tanto, en esta materia existe una experiencia de más de un cuarto de siglo, digna de aprovecharse, tanto en sus aspectos positivos como en los negativos. Es más, resulta imprescindible no olvidarnos de estos antecedentes, para no repetir innecesariamente algunos fracasos notorios.

Las Naciones Unidas es uno de los organismos internacionales que ha tenido una larga experiencia en la materia. En distintas épocas, dichos programas tenían distintas nomenclaturas -desarrollo de la comunidad, educación fundamental y hasta desarrollo rural- pero básicamente buscaban los mismos fines que las actividades que hoy en día se denominan desarrollo rural integral, es decir el mejoramiento de la vida rural en todos sus aspectos. La cooperación técnica que se les brindó fue financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o por los organismos que lo precedieron, la Junta de Asistencia Técnica y el Fondo Especial, y suministrada por las distintas Agencias Especializadas, especialmente la OIT, la UNESCO, la FAO, y la OMS, cada una trabajando en su sector específico, o a veces en forma conjunta y multidisciplinaria.

Durante este período he estado asociada directamente con varios proyectos de esta índole en distintas regiones del mundo, en Asia, en América Latina, y en Africa. Tenía cada uno, por supuesto, sus características individuales, respondiendo a los requerimientos especiales del lugar, pero también compartían ciertos elementos comunes. En América Latina probablemente la iniciativa más notable en este campo, y ciertamente la más grande y prolongada, fue la llamada Acción Andina, destinada a promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas del altiplano y su plena integración en la vida económica, social y cultural de sus respectivos países. Durante más de 15 años trabajó intensamente en Bolivia, Ecuador y Perú, y en ciertos períodos sus actividades se extendieron también al norte de Chile, al norte de Argentina, a Colombia y a Venezuela. La mayor parte del financiamiento internacional (el cual no incluía ninguna partida para inversiones de capital) fue suministrada por la J.A.T., aunque también la OIT daba algunos fondos de su escaso presupuesto ordinario. La OIT estaba encargada de coordinar los aspectos técnicos de la participación internacional, en la cual también intervenían la UNESCO, la FAO, la OMS, UNICEF, etc. El programa fue muy ambicioso. Trabajando a través de "bases" o centros de acción, abarcaba actividades tales como el mejoramiento de la agricultura a través del manejo del ganado, mejoramiento de pastos, pequeñas obras de riego, adaptación de implementos y práctica de cultivos, etc., la construcción de escuelas, formación de maestros, y adaptación del sistema educativo rural; la formación de la mano de obra rural, a través de centros donde se enseñaba carpintería, herrería, reparación de útiles y de vehículos, perfeccionamiento de trabajos de artesanía tales como tejidos y cerámica, a través de la introducción de nuevos métodos y de elementos más adecuados, tales como telares, etc.; mejoramiento de la vivienda, atención a la salud a través de postas sanitarias, cuidado maternoinfantil, atención de salud pública, enseñanza de una nutrición más sana, etc.; y hasta hubo experiencias pilotos en el traslado

de gente desde el altiplano y la sierra hasta regiones menos inhóspitas en las zonas cálidas en las laderas orientales de la cordillera de los Andes.

La Acción Andina ha sido objeto de muchas críticas, sin duda en gran parte justificadas. No obstante, y sin identificarme totalmente con algunos protagonistas del programa que tienden a alabarlo en forma demasiado exagerada, no me cabe duda que la Acción Andina tuvo a su crédito algunos logros muy importantes, sobre todo tomando en cuenta su carácter netamente pionero y la naturaleza extremadamente difícil del ambiente en que le tocó operar. Además, aún sus fracasos merecen nuestra atención, a fin de no incurrir nuevamente en ellos, de acuerdo a la tesis que planteé antes de aprovechar la experiencia pasada.

No es el propósito hacer aquí el tipo de análisis detallado y profundo que se impone para lograr un cometido semejante, pero sí vale la pena hacer un breve resumen de los aspectos más sobresalientes -positivos y negativos- ya que nos pueden brindar algunas pautas para la acción futura. Debo agregar que estas conclusiones derivan principalmente de mis experiencias durante varios años en uno de los tres países principales donde trabajó la Acción Andina, aunque creo que son de aplicación general. No se trata de una evaluación cuantitativa de los resultados alcanzados, sino más bien de algunas observaciones cualitativas en torno a la idoneidad de los métodos de cooperación técnica que fueron adoptados.

Como aspectos positivos destacaría:

- el logro de una participación bastante amplia de parte de los campesinos mismos -en obras tales como la construcción de escuelas, de pozos, obras de riego, etc., expresada a través del suministro de materia prima, además de la contribución gratuita de mano de obra.

- una atención bastante cabal de la cultura indígena y de las costumbres locales -es decir, que al introducir mejoras se partía en general de la base de lo que ya existía, en lugar de forzar cambios bruscos.

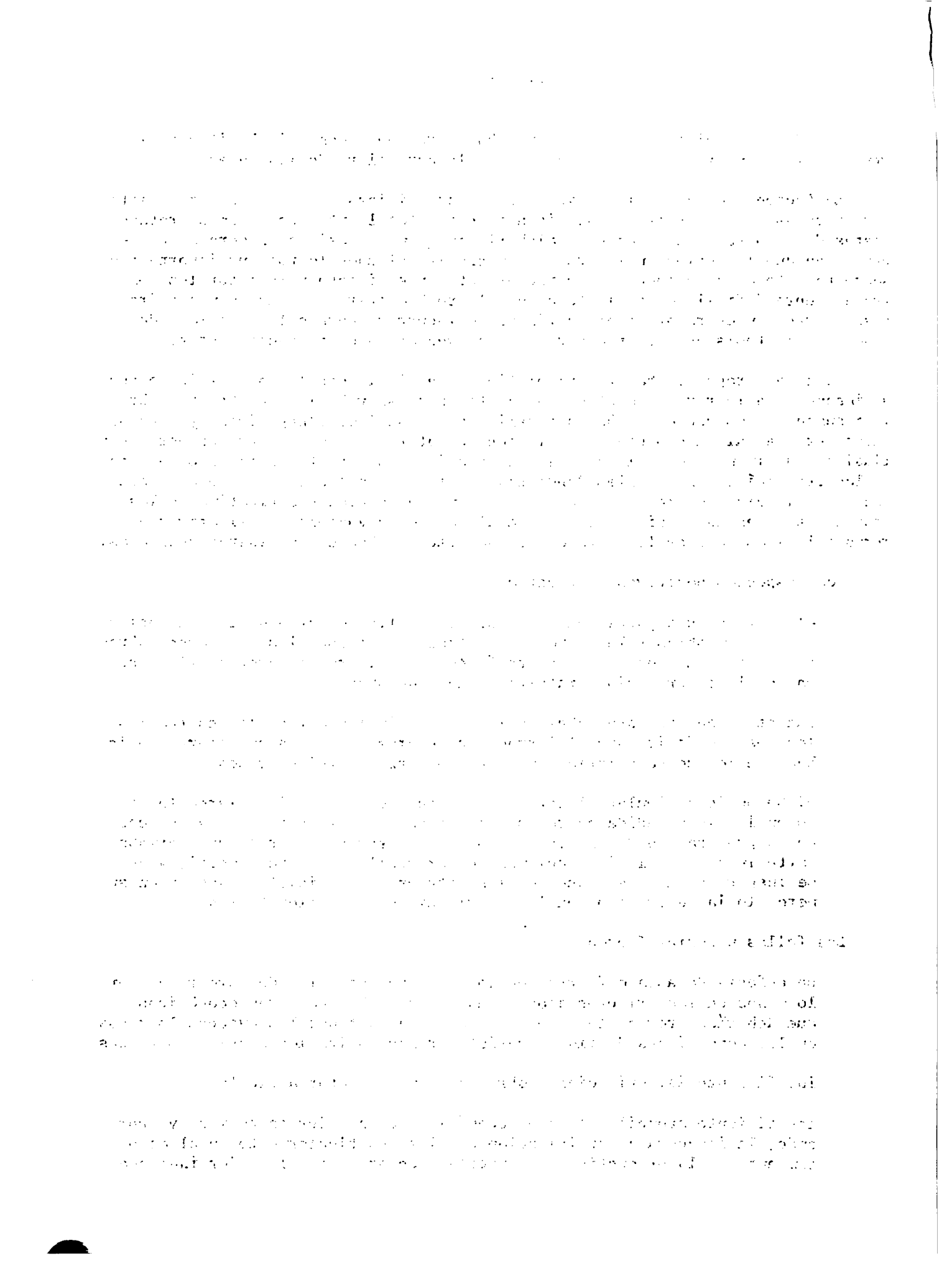
- el hecho de estimular el interés nacional de parte del gobierno (aunque no en la misma medida en todos los países) el que se tradujo en un caso en la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo Rural, que formaba parte integral del Plan Nacional de Desarrollo Económico Social, y que se inspiraba en su enfoque, en las estructuras administrativas, y en su metodología de trabajo, en la experiencia de la Acción Andina.

Las fallas notorias fueron:

- un énfasis demasiado fuerte, en los aspectos sociales del programa -por lo menos en los primeros años- a expensas de los aspectos económicos que deberían proveer la base material para sostener los avances logrados en las condiciones de vida y satisfacer las aspiraciones así despertadas.

- insuficiente investigación, sobre todo en el sector agrícola.

- insuficiente atención al papel económico de la mujer campesina, y, por ende, la inadecuada participación de ella, particularmente en el mejoramiento de la productividad agrícola, sector en que la mujer indígena



tradicionalmente desempeña un rol importante.

- demasiada dependencia, por lo menos en el principio, sobre los expertos suministrados por los organismos multilaterales, quienes desempeñaban papeles ejecutivos (aunque hay que reconocer que esto era probablemente inevitable en los primeros años).

- un costo relativamente alto por unidad, aunque también aquí hay que tomar en cuenta que se trataba de un programa netamente experimental, operando en condiciones muy difíciles.

- una apreciación insuficiente del tiempo requerido para lograr las transformaciones necesarias y permitir que el programa se arraigara lo suficiente para poder seguir adelante solo, lo que llevó, a su vez, a un retiro prematuro de la cooperación técnica internacional, (aunque muchos pensaron -erróneamente- que un período de quince años ya era excesivo).

Hay que reconocer que paralelamente existían problemas cuyo origen y solución quedaban fuera del ámbito de la cooperación técnica internacional. Entre ellos se podrían enumerar:

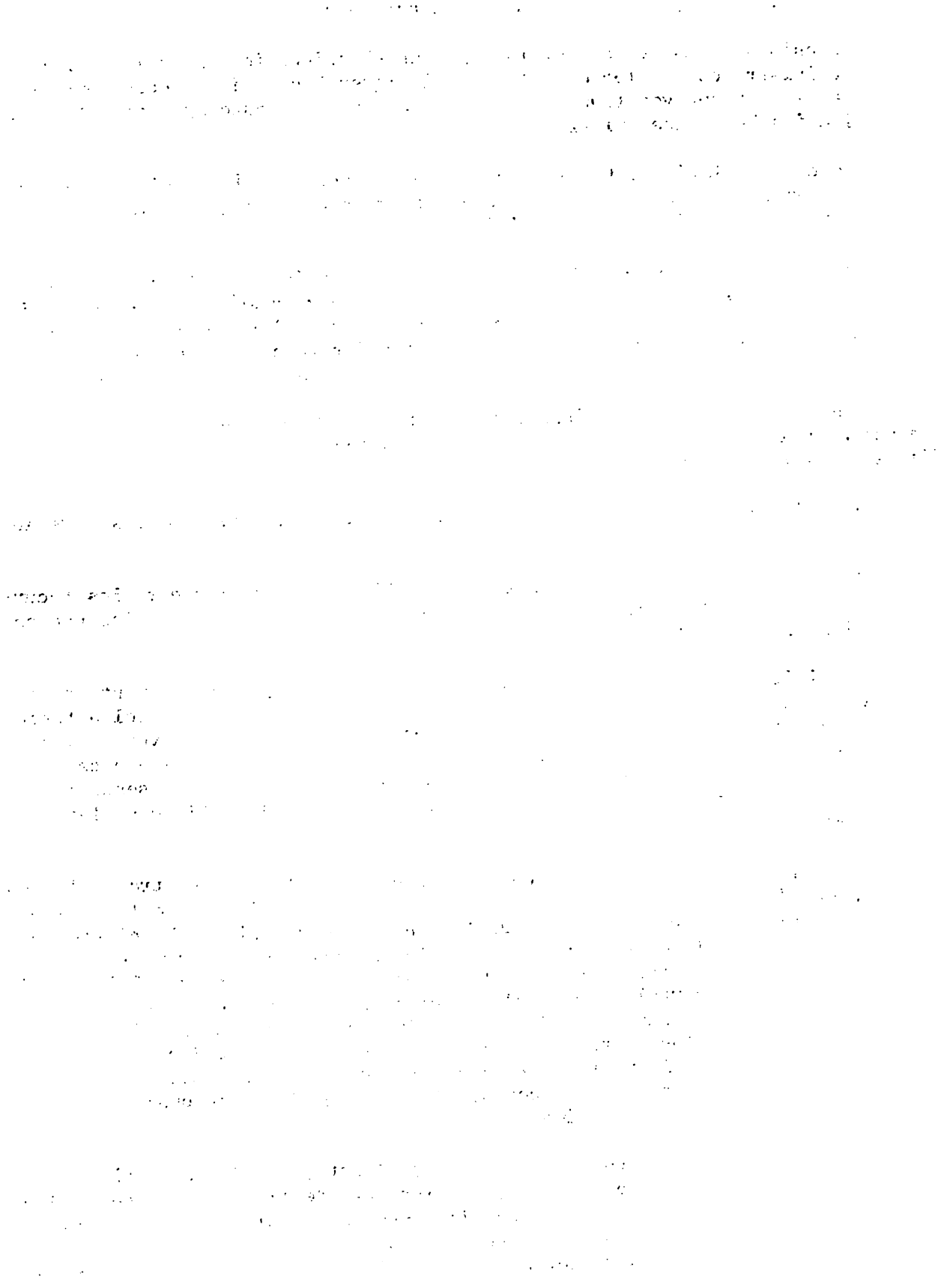
- la extremada pobreza de los recursos naturales disponibles en las regiones donde el programa trabajaba.

- la pobreza del país en general, lo que limitaba drásticamente los recursos financieros nacionales disponibles, tanto para financiar las necesarias inversiones de capital, como los gastos corrientes.

- la limitación de la cooperación internacional casi exclusivamente a la cooperación técnica, ya que los organismos financieros en aquel entonces no consideraban que el desarrollo rural era bancable (en verdad las inversiones de capital que se necesitaban era de muy reducida escala, tales como pequeñas obras de riego, caminos rurales, pozos, sencillas obras de construcción, equipos y suministros para las clínicas, las escuelas, y los centros de extensión agrícola).

- la falta de una estructura económica nacional integrada dentro de la cual se podría ubicar el programa (cuando empezó éste, ninguno de los países tenía siquiera un plan de desarrollo económico y social. Es cierto que la política del gobierno de uno de ellos se orientaba claramente a favor del sector rural aunque algunos años después se preparó allá el primer Plan de Desarrollo Nacional, seguido posteriormente por un Plan Nacional de Desarrollo Rural inspirado directamente en la experiencia del programa, aquéllos no tuvieron todo el efecto que se hubiera podido esperar en cuanto al programa, en parte debido a cambios políticos, pero principalmente porque ya la cooperación técnica internacional estaba entrando entonces en su última etapa).

- la falta de condiciones que permitieran el establecimiento de algunas industrias sencillas en las regiones rurales, destinadas a procesar los productos agrícolas, y a fabricar los insumos e implementos necesarios para la agricultura, las que a su vez absorberían la mano de obra capacitada en los centros de formación profesional creados por el programa.



- la falta de recursos humanos con un mínimo de calificaciones.

En resumen, se puede decir que fue un caso clásico del círculo vicioso del subdesarrollo. No cabe duda alguna que, aunque en forma modesta, el programa ayudó a romper este círculo, y la experiencia no dejó de arrojar lecciones útiles que todavía son aplicables hoy en día cuando reinan condiciones algo más favorables en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros y humanos aptos para promover el desarrollo rural.

Es obvio que ahora más que nunca se requiere en América Latina y el Caribe un esfuerzo sostenido e integral en pro del desarrollo rural. El crecimiento económico que se ha logrado en varios países en la región durante la década de los años sesenta y posteriores, en la mayoría de los casos no ha mejorado en nada la vida de las poblaciones rurales, sino más bien ha profundizado la dicotomía que siempre ha existido entre los centros urbanos, y focos de modernización, y el campo, que siempre queda rezagado, perpetuando así una economía dualista que refleja en el ámbito nacional la dualidad que marca, en lo internacional, la enorme brecha entre los países ricos y los países pobres.

Sin duda alguna, el subdesarrollo convive en el Continente, al lado del crecimiento económico. América Latina exporta profesionales pero 50 por ciento de su población es analfabeta. Sólo el 50 por ciento dispone de agua potable. El 80 por ciento de la población rural carece de todo servicio. Casi el 20 por ciento de la población retiene la mitad de los ingresos, mientras que el 37 por ciento tiene ingresos inferiores al mínimo de subsistencia. La desocupación alcanza a niveles entre el 15 y el 20 por ciento de la población y al 40 por ciento de la masa trabajadora. El 15 por ciento de los propietarios posee entre el 70 por ciento y el 80 por ciento de la tierra.

La mayoría de los gobiernos se han dado cuenta que se necesita un enorme esfuerzo en el sector rural para resolver esta situación. Qué puede hacer la cooperación técnica internacional para apoyar estas iniciativas, y cuáles deberían ser las condiciones mínimas que hay que cumplir para asegurar un resultado por lo menos modestamente exitoso?

Muchos de los requisitos son bastante obvios, aunque es más fácil enumerarlos que cumplirlos. Tal vez vale la pena empezar con algunas consideraciones generales que atañen a todo programa de esta índole, aunque, al hacerlo, se corre el riesgo de repetir cosas bien conocidas.

1. En primer lugar, la inspiración de cualquier programa de desarrollo rural tiene que ser netamente nacional. Esto tiene dos facetas: primero, que debe existir una política nacional que favorezca el desarrollo rural, lo cual tiene implicaciones muy amplias, abarcando temas tales como la tenencia de tierras, los precios agrícolas, la regionalización, la política industrial, etc., para nombrar solamente algunas entre ellas; segundo, que el punto de partida del programa en la zona rural en sí debe basarse en algo que corresponda a un anhelo de la comunidad cuya realización pueda comprometer su plena participación y apoyo. En el caso que se analizó acá, este punto de lanza fue la educación; en otro puede ser, servicios de salud, o servicios de extensión agrícola, etc. Normalmente, tiene que ser algo que toca muy de cerca a la vida diaria de los campesinos. Además, es indispensable que el programa involucre incentivos materiales que estimulen y mantengan el interés y la participación de la población rural.

2. Los programas de desarrollo rural tienen que ser cuidadosamente planificados, tanto por las autoridades nacionales como por la organización de cooperación técnica internacional, con una clara delineación de los objetivos que se pretende lograr por ambas partes. Todo esto requiere un estudio previo que tome en cuenta las condiciones sociales y culturales, además de las meramente económicas, incluyendo un análisis de ensayos anteriores en este campo, las razones de sus fracasos, sus éxitos, etc. Además, los planes de acción deben tomar en cuenta la interacción entre los distintos campos donde se pretende trabajar, y adoptar un enfoque multidisciplinario el que, sea cual sea la "punta de lanza", permita una atención adecuada y simultánea a todos los aspectos que revistan prioridad. En todo momento, hay que cuidar el mantener un equilibrio adecuado entre los aspectos económicos -principalmente la agricultura- y los sociales y culturales. Evidentemente, la naturaleza de este equilibrio será distinta en cada lugar.

3. Se desprende de lo anterior que desde el primer momento hay que lograr la plena participación de las poblaciones rurales, a las que se destina el programa, quienes deben intervenir en cada etapa de la planificación y ejecución del mismo, y contribuir con los recursos que estén a su alcance, sea en forma de mano de obra, o de materiales de construcción disponibles localmente, etc. En este sentido, se debe prestar una atención especial a la mujer campesina, atención que debería estar basada en una apreciación realista de su papel, actual y potencial, dentro del cuadro local, y no concebida meramente en términos de cuidado materno-infantil o de tareas domésticas.

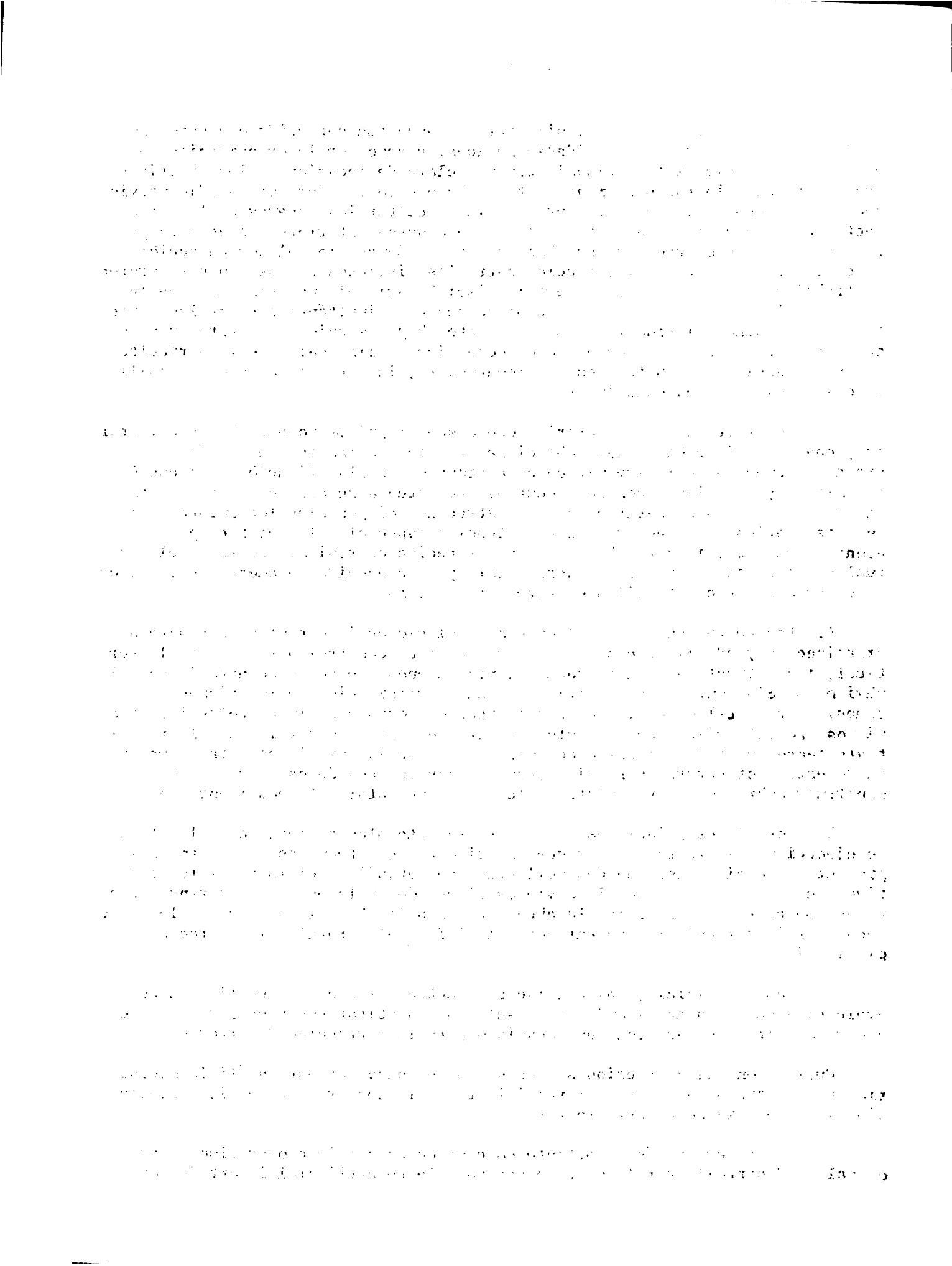
4. Los puntos anteriores llevan a conclusiones importantes en cuanto a la organización y administración de los programas de desarrollo rural. En lo vertical, las estructuras y los procedimientos tienen que ser descentralizados al máximo, precisamente para permitir la plena participación de los mismos campesinos. Horizontalmente, tienen que abarcar en forma coordinada todos los organismos que intervienen en distintos aspectos del trabajo rural, para lograr el tratamiento multidisciplinario de toda la gama de los problemas. La forma exacta de estas estructuras variaría según las condiciones de cada país -hay que construir sobre lo que ya existe en lugar de implantar patrones importados.

5. Los mismos principios rigen para la metodología adoptada en la etapa de ejecución del programa. Hay que experimentar con técnicas que aumenten la productividad sin causar un desequilibrio que perjudique el logro de los objetivos del programa -un ejemplo obvio es el uso de implementos de labranza mejorados que continúen empleando la abundante mano de obra disponible, en lugar de mecanizar la agricultura, aumentando así el desempleo rural y la migración hacia la ciudad.

6. Desde su inicio, hay que incluir dentro del programa un sistema de evaluación que vaya analizando los resultados cuantitativos y cualitativos del programa, sirviendo así como un mecanismo para la corrección de errores.

Cuáles son las conclusiones que se pueden sacar de este análisis necesariamente somero para mejorar el rendimiento de la cooperación técnica internacional en materia de desarrollo rural?

1. La primera y más importante conclusión es que la cooperación internacional al desarrollo rural no puede ser un injerto artificial importado desde



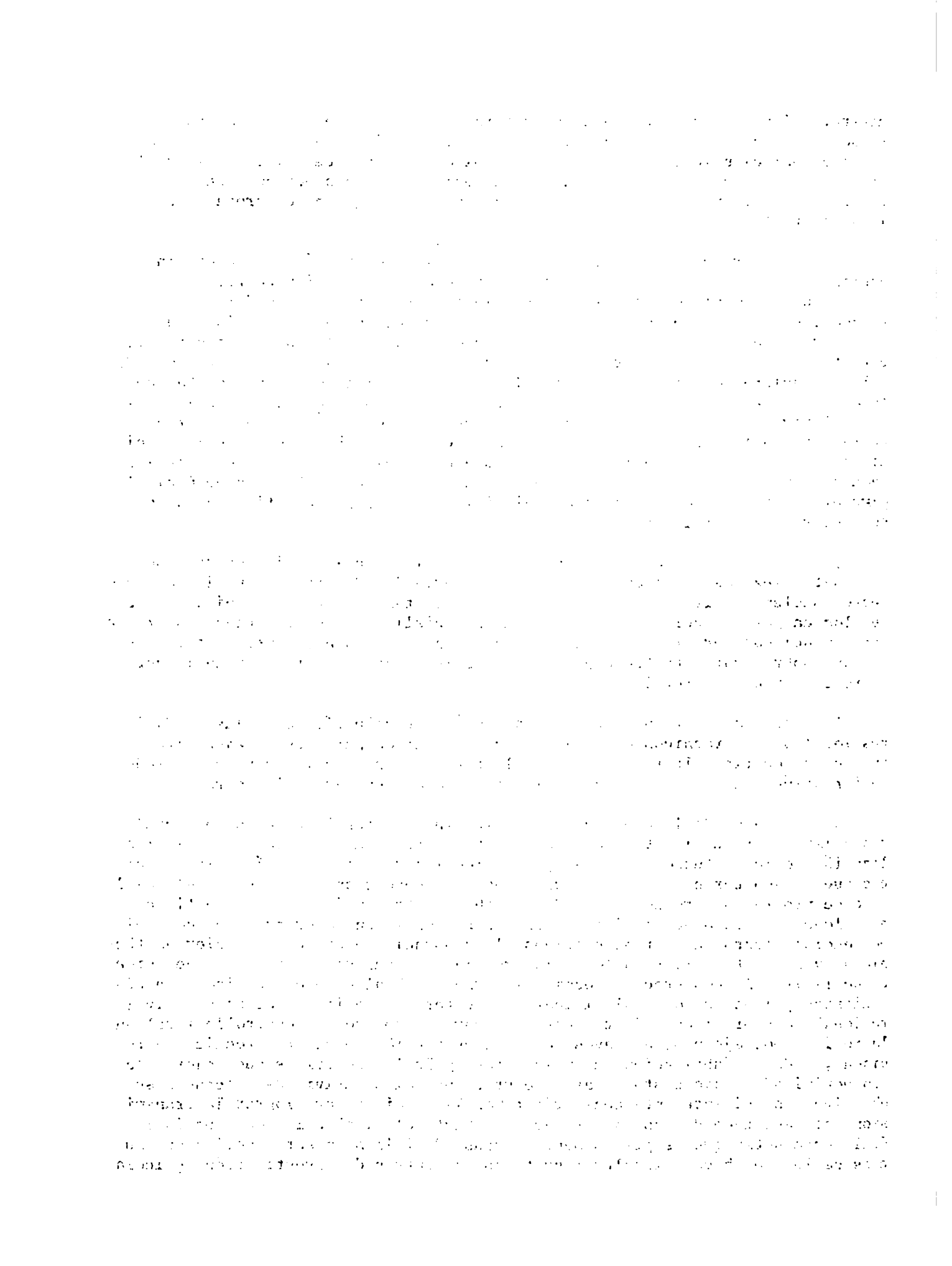
afuera. Tiene que obedecer a la coyuntura nacional. Tiene que desarrollarse sobre la base de lo que ya existe y de las posibilidades reales. La teoría de la cooperación internacional al desarrollo rural a veces dista de la realidad, y me inclino a pensar que se debería exigir que toda persona que se encargue del tema en los organismos internacionales tenga una comprobada experiencia práctica en la materia.

2. Es imprescindible que los aportes de la cooperación financiera internacional y de la cooperación técnica internacional estén bien coordinados, a fin de que se complementen eficazmente, lo que presenta ciertas dificultades cuando los dos aspectos no caben dentro de la competencia de un solo organismo. Por ejemplo, en el sistema de las Naciones Unidas, la cooperación técnica está financiada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la financiera por el Banco Mundial (BIRF) y sus afiliados. También hay que tomar en cuenta la necesidad de tener acceso a fondos de capital para inversiones relativamente pequeñas, que no corresponden a los procedimientos normales de la cooperación financiera internacional pero que muchas veces son imprescindibles -tales como el crédito agrícola para el campesino, o pequeño agricultor; pequeñas obras de infraestructura, etc. En estos campos, el Fondo de Capital para el Desarrollo de las Naciones Unidas (CDF) puede ser de utilidad, aunque sus recursos son limitados.

3. Es de suma importancia que la cooperación técnica brindada responda a la naturaleza esencialmente multidisciplinaria del desarrollo rural. Al respecto, suelen surgir dificultades dentro del sistema de Naciones Unidas, dado que los campos de acción de las Agencias Especializadas que ejecutan los programas financiados por el PNUD están demarcados por líneas netamente sectoriales. Hay que sobrepasar esta tendencia al separatismo para lograr hacer un impacto sobre los problemas rurales.

4. Dada la importancia de adaptar la cooperación técnica a las condiciones locales, los técnicos extranjeros no deberían ocupar puestos ejecutivos. Su acción debería volcarse más bien a la tarea de asesoramiento y, sobre todo, de formación del plantel de nacionales que tiene a su cargo el programa.

5. El papel de la cooperación técnica internacional puede ser especialmente importante en la etapa de planificar el programa -por ejemplo en la realización de los estudios previos- y de seleccionar la metodología y las técnicas que se adoptarán, siempre y cuando esté en condiciones de depurar el resultado de programas parecidos llevados a cabo en otros países o de investigaciones llevadas a cabo en el nivel mundial o regional, en materias tales como el perfeccionamiento de ciertos cultivos, la adaptación o creación de ciertas técnicas, y sobre todo la tecnología intermedia. De ahí se desprende la necesidad de no limitar la cooperación técnica internacional al caso específico de ayudar a ciertos países, sino de planificar y ejecutar una serie de acciones a nivel regional, o subregional, destinadas a apoyar el proceso de desarrollo rural en la región, por ejemplo, a través de la investigación de ciertas técnicas apropiadas, o de la fabricación de implementos agrícolas sencillos que mejoren la productividad a bajo costo. Para asegurar que tales actividades alcancen su objetivo, es evidentemente necesario tomar las medidas para lograr la transmisión del resultado de las investigaciones hasta el nivel del campesino individual (Cabe notar que es precisamente a causa de fallas en este sentido que muchos de los notables y loables resultados de centros de investigación agrícola



de América Latina y el Caribe, por ejemplo en materia de especies mejoradas, no han tenido todo el impacto que merecían).

6. Los organismos de cooperación técnica también podrían brindar un servicio muy importante a los programas de desarrollo rural en la región, al desarrollar técnicas de evaluación de tales programas, además de un sistema de información que permitiera que las conclusiones de dichas evaluaciones, que puedan involucrar orientaciones útiles para programas similares en otros países, estén a la disposición de las autoridades correspondientes y que, en general, fomentara el intercambio de las experiencias prácticas entre países que tienen que afrontar problemas parecidos. Cada país tendría que decidir en qué medida estos datos podrían ser aplicables y adaptarlos a las idiosincracias de su propio medio ambiente. En esta forma, el desarrollo rural podría llegar a ser un elemento importante en el nuevo sistema de cooperación técnica entre los países en vías de desarrollo.

7. De todas maneras, es imprescindible que los organismos de cooperación internacional lleven a cabo una evaluación periódica y sistemática de su actuación en el campo del desarrollo rural, y creen una "memoria institucional" para evitar de reincidir en los mismos errores, o no aprovechar debidamente los enfoques que han sido exitosos.

8. Finalmente, dada la complejidad de la tarea, hay que juzgar muy bien el tiempo necesario para alcanzar efectos irreversibles, y no retirar la cooperación prematuramente.

Quisiera por último dedicar unas observaciones más específicas a lo que podría hacer el PNUD en este sentido, dentro de la región, o lo que se está, desde ya, proyectando hacer.

En cuanto a las actividades a nivel nacional es bien conocido que corresponden a programas nacionales preparados por los gobiernos de acuerdo a los recursos del PNUD que se estiman estarán disponibles durante un ciclo de cinco años (la llamada "Cifra Indicativa de Planificación"). Uno de los problemas encontrados en el primer ciclo de esta programación por país, que ahora toca a su fin (cubría los años 1972-76) era la gran dispersión de los recursos -en sí relativamente pequeños- entre una multitud de actividades muy distintas entre sí, lo que reducía las perspectivas de lograr un impacto importante. El hecho de que ya se están preparando los programas de cooperación técnica para el segundo ciclo (1977-81) brinda a los gobiernos la oportunidad de concentrar los recursos del PNUD en algunas actividades menos numerosas y de alta prioridad. Quisiera sugerir que constituiría una iniciativa interesante si alguno de ellos pensara en introducir el concepto de la mayor concentración de esfuerzos en el sentido geográfico, y no simplemente sectoral. Podríamos imaginar, por ejemplo, un programa nacional en que los recursos del PNUD se dediquen totalmente al desarrollo rural en una determinada región. El programa contendría una serie de proyectos individuales, cubriendo muchos sectores -salud, agricultura, educación, formación profesional, etc. -pero estrictamente relacionados entre sí, por el hecho de formar parte de un programa de desarrollo rural, dentro de un contorno geográfico bien definido. Evidentemente, cualquier iniciativa en este sentido pertenece a los gobiernos, y depende de sus necesidades y sus prioridades.

En la actualidad, aunque el PNUD está trabajando en proyectos rurales en varios países de la región, sobre todo en materia de agricultura, la mayoría de ellos no se pueden calificar como de desarrollo rural integral en el sentido expresado aquí -y esto por decisión de los mismos gobiernos. Esperamos que esta situación vaya a cambiar en la próxima serie de programas nacionales. Cabe destacar, por ejemplo, que es muy probable que una gran parte de la Cifra Indicativa de Planificación del Ecuador sea destinada a un programa de desarrollo rural de gran envergadura, que ya está recibiendo el apoyo financiero del Banco Mundial. Asimismo, en Colombia se está preparando un proyecto que consiste en el establecimiento de un sistema de evaluación para el Programa Rural Integrado, el cual también está apoyado por préstamos internacionales.

Al nivel subregional, estamos prestando cooperación a un proyecto titulado "Asistencia a los países de menor desarrollo del CARICOM en desarrollo agrícola y rural: integración y formación". El objetivo es lograr un desarrollo más equilibrado entre los países miembros de CARICOM dentro del marco de la integración regional. El proyecto contempla algunos aspectos novedosos, que lo diferencia del tipo de cooperación tradicional del PNUD. Por ejemplo, para fortalecer las instituciones agrícolas en la región, el PNUD está financiando un fondo para pagar o aumentar los sueldos de técnicos en desarrollo rural provenientes de la misma región, quienes trabajarán como homólogos de los expertos internacionales. Esta provisión es muy importante, ya que existen muchos técnicos calificados en la región cuyos servicios en este momento no están plenamente utilizados. Otra característica nueva es la inclusión de un fondo rotatorio de US$250.000 provisto por el PNUD, y administrado por CARICOM, que se utilizará al nivel del pequeño agricultor para la compra de equipos agrícolas, semillas, fertilizantes y otros insumos esenciales. Estos recursos se distribuirán en forma de créditos sin interés, en estrecha colaboración con todas las entidades relacionadas con el proyecto, incluyendo el Banco de Desarrollo del Caribe.

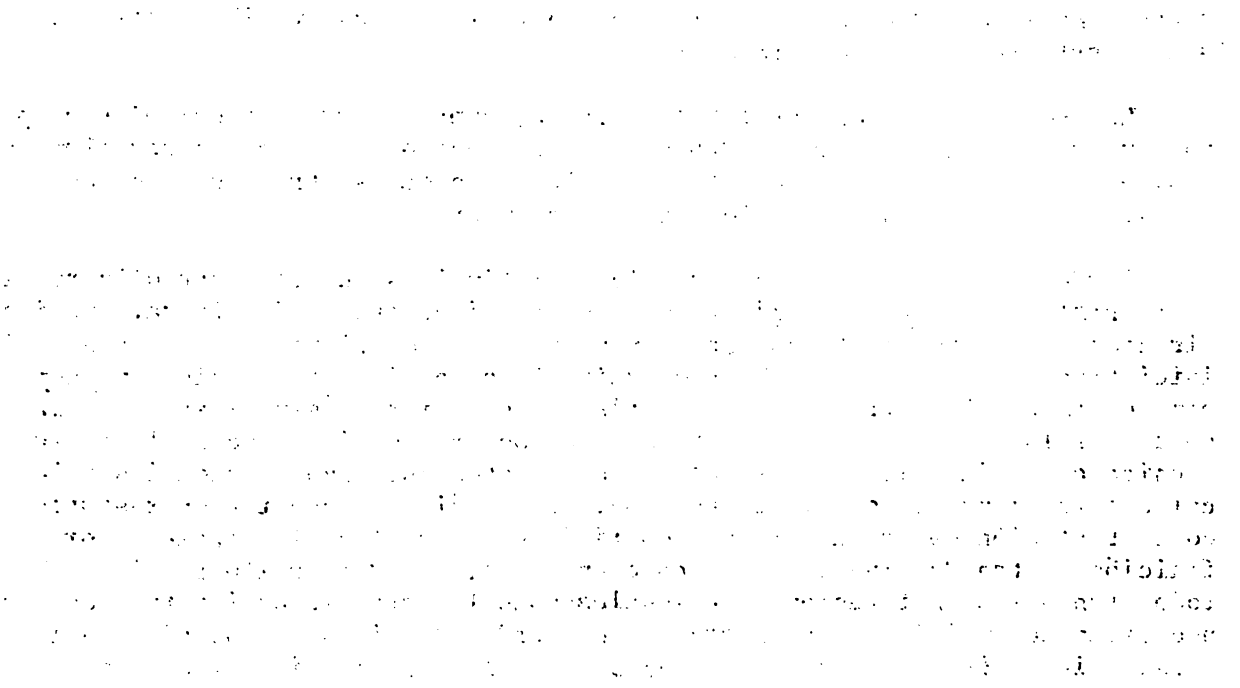
En este momento el PNUD está preparando su programa regional para América Latina y el Caribe para los años 1977-81, el cual va a concentrarse alrededor de ciertos temas principales. Entre ellos se ha seleccionado el desarrollo rural como un área prioritaria de actividad, abarcando cuatro rubros principales: la tecnología de la producción, incluyendo la transferencia de la tecnología existente y la generación de avances tecnológicos adaptados a la naturaleza particular de América Latina; la formación de recursos humanos, especialmente la "formación de los formadores", en materia de planificación y administración de programas de desarrollo rural, utilizando al máximo la capacidad instalada de los países de América Latina para la enseñanza y capacitación en las áreas señaladas; la promoción de un sistema regional de información comercial sobre mercados para productos agropecuarios; y la continuación de la cooperación técnica que ya se viene prestando a la planificación del desarrollo agropecuario en los esquemas subregionales de integración económica (Pacto Andino, CARICOM, Mercado Común Centroamericano). Se espera así apoyar a través del programa regional las actividades de desarrollo rural que se lleven a cabo al nivel de los países individuales.

El tema del desarrollo rural es tan complejo que cualquier intento de tratarlo en el espacio de algunas páginas -aún desde un solo punto de vista como, en el presente caso, el de la cooperación técnica internacional- corre el peligro de aparecer superficial. Además, los distintos elementos que lo componen

se encuentran tan estrechamente ligados entre sí que una visión parcial como ésta inevitablemente queda incompleta.

Lo más que se puede esperar en estas circunstancias es tocar algunos puntos que puedan llevar a una discusión y que, conjuntamente con otros planteamientos, tal vez puedan resultar en conclusiones que se traduzcan en acciones prácticas, beneficiosas para los programas futuros.

El punto que más quisiera recalcar al final es que el desarrollo rural es intrínsicamente sui generis y no puede ser impuesto desde afuera. Su inspiración y el impulso básico deben provenir no sólo del mismo país -aunque la iniciativa y decisión del gobierno nacional son obviamente un sine qua non- sino de la región dentro del mismo país que se quiere desarrollar, y de la gente que lo habita. Por supuesto que la cooperación internacional -tanto técnica como financiera- puede coadyuvar a estos esfuerzos nacionales y locales pero tiene que ser impregnada por un espíritu de adaptación resistiendo la tentación de promulgar modelos rígidos y formales, los cuales, por definición, están destinados al fracaso en materia de desarrollo rural. Sobre todo, tanto las instituciones nacionales como los organismos internacionales, necesitan un sentido de la historia y no perder de vista, en su afán de lanzarse a iniciativas nuevas, las lecciones de la experiencia del pasado.



PREGUNTAS - RESPUESTAS - COMENTARIOS

Una vez concluídas las presentaciones hechas por los cinco expositores se formularon las siguientes preguntas, respuestas y comentarios:

Pregunta del Ing. Luis Paz. Creo que los tres primeros expositores, los señores Morales, Romano y Paarlberg expresaron algunas coincidencias con respecto a la necesidad de los cambios sociales que son necesarios para que el Desarrollo Rural tenga suficiente significación en la elevación de los niveles de vida de la población campesina menos favorecida. Como no he escuchado un pronunciamiento similar en las exposiciones de los dos últimos expositores, el señor Morales y la señorita Anstee, a ellos dirijo la siguiente pregunta: "Creen ellos que con el crédito o la asistencia técnica o con una combinación de estos servicios o de otros servicios de apoyo y estímulo a la producción agrícola y su comercialización, se puede lograr un desarrollo rural humanista que signifique mayor bienestar y mejores niveles de vida para la población marginada del sector rural en América Latina, si previamente o simultáneamente no se lleva a cabo una verdadera transformación de la tenencia de la tierra?"

Respuestas del señor Cecilio Morales. En mi exposición no he entrado a definir ninguna modalidad de desarrollo rural y tampoco a señalar instancias o decisiones que pudieran ser necesarias para llevar a cabo programas nacionales de Desarrollo Rural.

Pienso que las decisiones referentes a la naturaleza de las reformas sociales que se quieran llevar a cabo en el sector rural o la intensidad y extensión de dichas reformas, en cada país, serán consecuencia de los grandes objetivos de la política nacional de Desarrollo que cada gobierno haya decidido adoptar. La cooperación internacional, bien sea ella de carácter técnico o financiero es siempre complementaria de la acción nacional y se otorga como respuesta a las solicitudes que al respecto formulen los gobiernos o las entidades gubernamentales autorizadas para el efecto. Tales solicitudes, naturalmente, deben estar articuladas con los planes nacionales de desarrollo que incluirán, como es de esperarse, las áreas relativas a la agricultura y el desarrollo rural.

Respuesta de la Srta. Margaret Anstee. Para dar respuesta a la interesante pregunta que nos ha formulado el Sr. Representante del Perú, yo diría que todo depende de las condiciones de la tenencia de la tierra en cada país y de los objetivos básicos que cada gobierno interesado haya señalado en sus políticas, sus planes y sus programas de Desarrollo Rural. Si la tenencia de la tierra fuese muy desequilibrada y los objetivos sociales tuviesen la máxima prioridad, es evidente que la transformación de la tenencia de la tierra resulta un requisito previo para el Desarrollo Rural. La combinación de condiciones diferentes para los dos factores señalados junto con las apreciaciones y las posiciones políticas de cada Gobierno permitirá una mayor elaboración de nuestra respuesta.

Yo quisiera aprovechar esta intervención para señalar que la sola transformación de la tenencia de la tierra no conduce a los anhelados propósitos

del desarrollo rural, con aumento de la producción agrícola y mejoramiento de los niveles de vida de la población campesina. Conocemos muy de cerca experiencias habidas en América Latina, en donde, se han producido reformas profundas de la tenencia de la tierra, sin que se haya producido ninguna mejora significativa en el status económico y social de la población rural. El crédito, la asistencia técnica, las facilidades de mercadeo, la organización institucional del estado y la organización de los campesinos para manejar la nueva estructura agraria son factores indispensables en toda empresa de desarrollo rural.

Comentarios del Sr. Oto Jacob

Han sido brillantes las exposiciones que acabamos de escuchar. En ellas se ha destacado la proyección social que debiera tener la Cooperación Internacional para el Desarrollo Rural, entendido éste como la promoción y la elevación del nivel de vida del hombre rural. Se ha dicho también que la Cooperación Internacional para el Desarrollo Rural se viene practicando con ese enfoque, desde hace ya varias décadas, sin que la región en su conjunto muestre resultados realmente significativos en cuanto a la obtención de sociedades más igualitarias. Conviene tener presente, sin embargo, que la totalidad de los recursos humanos, materiales y financieros dedicados a la cooperación internacional para el desarrollo rural no guarda proporción con la magnitud de los problemas que deben enfrentarse en América Latina y el Caribe para reducir la marginalidad del hombre rural.

Claro que es difícil formular apreciaciones generales dentro del contexto regional como un todo, sin tener en cuenta que no estamos frente a un conjunto homogéneo. Aun así, es preciso que tratemos de explicarnos el aparente "desfase" que existe entre los propósitos de la cooperación internacional, y los resultados que se advierten en los países de la región.

No creemos que haya en los países interesados una resistencia hacia los objetivos sociales del desarrollo, ni tampoco es que exista una incapacidad crónica de la burocracia que pudiera explicar esa incongruencia. Parecería conveniente sin embargo, intentar un análisis del asunto considerando el grado de consistencia que pueda presentarse entre los objetivos distributivos y los objetivos de crecimiento de las políticas de desarrollo. Es que debemos aceptar que existe una cierta antinomia entre los conceptos de "crecimiento" y aquellos de "desarrollo".

Crecimiento significa aumento cuantitativo de los bienes y servicios, en tanto que desarrollo, además de crecimiento, implica cambios significativos en la distribución de esos beneficios. Evidentemente, el crecimiento es condición necesaria para el desarrollo, pero no es suficiente. Por ello, maximizar el crecimiento no es sinónimo de maximizar el desarrollo. Por el contrario, la necesidad de grandes inversiones que demanda el crecimiento, puede llevar a una gran concentración del producto por parte de las clases de más altos ingresos que -satisfechas ya en cuanto a sus necesidades básicas de consumo- tienen mayor propersión y posibilidades para el ahorro.

Es cierto que el crecimiento significa casi siempre algún grado de mejoramiento para todos los componentes de la sociedad. Sin embargo, el solo crecimiento no implica una mejor distribución de la renta. Puede ocurrir, por el contrario, que el perfil de distribución se torne menos equitativo, aumentándose las desigualdades sociales.

Tampoco parece acertado aquel razonamiento que señala la necesidad de hacer crecer el pastel para proceder luego a su distribución. Este razonamiento supone que el nivel de consumo de las clases con más altos ingresos es una constante. No hay hábitos espartanos en estos sectores sociales. Laparnafenalia electrónica, el turismo, el segundo carro, el consumo suntuario, son elementos, que contrarían tal razonamiento. Insistir en él, significa arraigar

expectativas de consumo y las consiguientes demandas políticas, que harán cada vez más difícil cambiar de rumbo.

Intentemos examinar ahora lo que ha ocurrido en los últimos años en América Latina, en relación con la política económica aplicada al sector rural. En casi todos los países se ha optado por una política de crecimiento con distribución, pero los indicadores del éxito han sido casi invariablemente las tasas de aumento del Producto Interno Bruto.

El desarrollo rural, por su propia naturaleza, presenta complejidades y dificultades muy especiales y características. La tecnología disponible, por ejemplo, ha sido desarrollada para las unidades de producción que consideramos "empresas . Los marginados y minifundistas difícilmente pueden mejorar sus niveles de producción con una tecnología que no ha sido elaborada para el tamaño de sus parcelas. En términos operacionales y de gestión, debemos reconocer que entre los marginados y los minifundistas no abunda la capacidad gerencial necesaria para aprovechar y combinar eficientemente los elementos de producción que requiere la agricultura moderna.

Por otra parte, la atomización de los sectores marginados y su dispersión geográfica, dificultan la transferencia de tecnología y la prestación de los servicios de crédito y de mercadeo -para mencionar sólo algunos- que son necesarios para el éxito de la empresa rural.

Hay también dificultades y tropiezos de orden político que son difíciles de superar. La población de las ciudades, por la posibilidad de asociarse en grupos organizados, por su propia mentalidad urbana y por su proximidad a los centros de decisión, tiene mayores ventajas para presionar en favor de sus propios intereses y aspiraciones, no siempre coincidentes, y a veces contrarios, con los intereses y aspiraciones de los sectores rurales marginados.

Para terminar quisiera hacer una breve referencia a la Cooperación Financiera Internacional. Las condiciones con que ésta se ofrece implica la necesidad de una rentabilidad económica adecuada para atender los reintegros dentro de los planes previstos con sus respectivos intereses. Con frecuencia, ni los plazos ni los tipos de interés son los más apropiados para beneficiar a los sectores marginados. Por esta razón, será necesario que los países comprometidos en la tarea del desarrollo rural se responsabilicen ellos mismos, por el costo de estas operaciones que tienen objetivos eminentemente sociales.

Esto no siempre es posible. Las demandas políticas en favor del crecimiento frustran acciones oficiales con proyecciones sociales nítidas. Esta es otra razón para que los gobiernos prefieran invertir en programas y sectores de respuesta más rápida y más cierta, es decir en programas de producción, con empresas rurales grandes y medianas.

RESUMEN

Moderador:
Ing. Enrique Blair
Director de Relaciones
Institucionales del IICA

Desafortunadamente, tenemos que terminar pronto esta interesante Mesa Redonda sin que podamos beneficiarnos más de los planteamientos y comentarios adicionales que pudieran hacerse en torno al tema que nos ocupa. Las señoritas que amablemente nos han acompañado con la "Interpretación Simultánea", tienen que salir antes de la una. Nosotros todos tenemos también un compromiso a la una con el Señor Presidente y el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. Lamentablemente, el tiempo no tuvo la elasticidad necesaria para que se extendiera de manera proporcional con el tiempo que generosamente utilizamos en nuestras exposiciones.

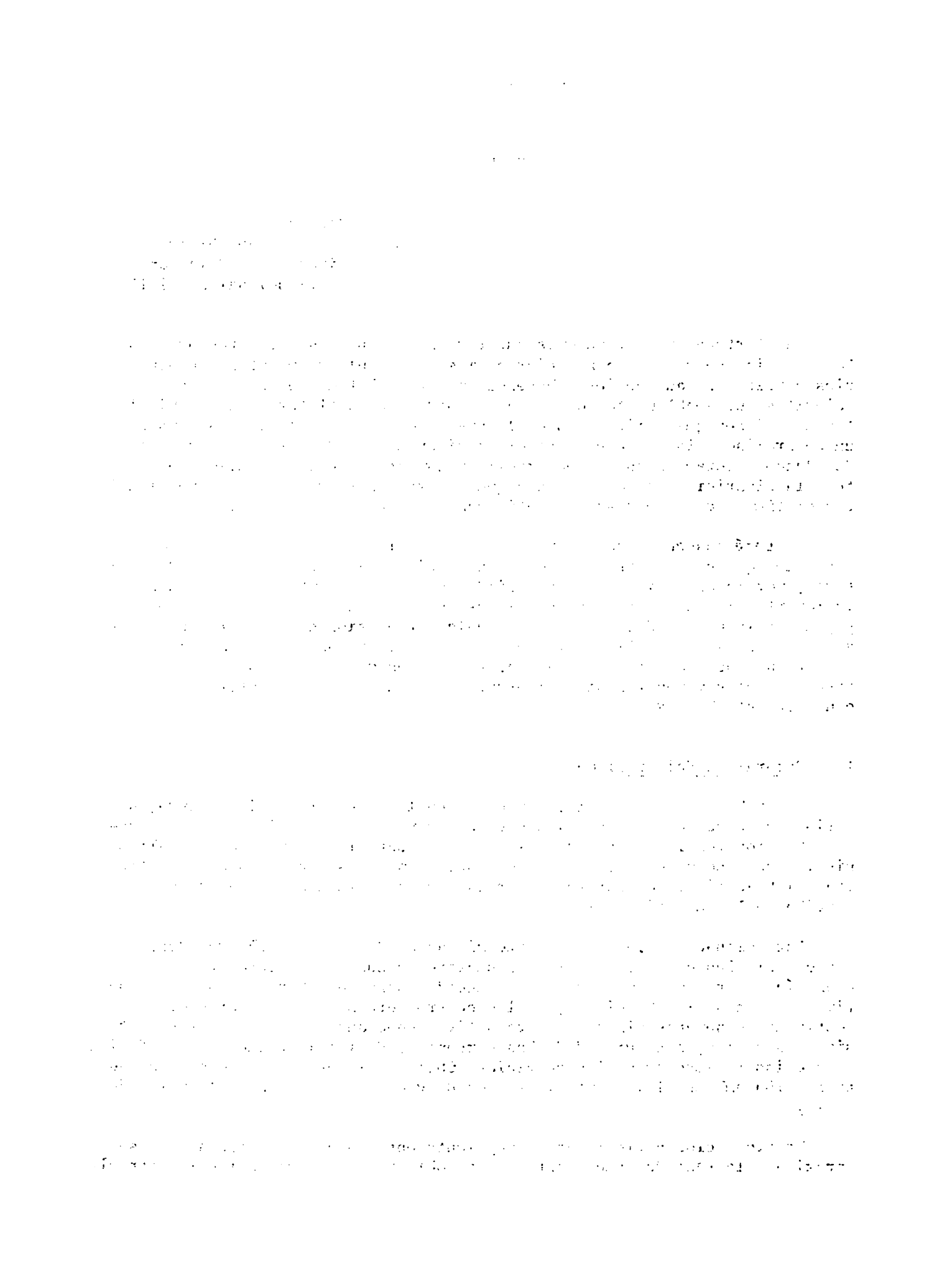
Trataré enseguida de hacer un resumen de las exposiciones y de los comentarios que se han formulado en esta reunión. Se que ésta es una difícil tarea, por la extensión y la complejidad del tema y también por el número y la importancia de los conceptos e ideas que aquí se han expresado. Desde ya, me anticipo a pedir excusas por cualquier omisión que hiciera en el curso de mi exposición. Pido también excusas anticipadas por cualquier agregado personal que yo introduzca al hacer este resumen. Esto es inevitable porque yo no soy neutral ni indiferente en relación con la materia que nos ocupa en esta Mesa Redonda.

I. Naturaleza del Problema

El problema fundamental en torno al cual hemos estado discutiendo, se define básicamente por los bajos niveles de vida que experimenta la numerosa población rural, los bajos índices de productividad agrícola, los altos niveles de desocupación y subempleo; junto con el uso inadecuado de la tierra, el bajo nivel de ingreso del grueso de la población y la alta concentración de la tenencia de la tierra.

Esta situación causa una fuerte migración de la población residente del campo hacia las ciudades. Como los sectores secundario y terciario de la economía no crecen en proporciones adecuadas para absorber de manera productiva a ese caudal poblacional, en los centros urbanos se aglomeran grandes contingentes humanos sin oficio productivo, generándose entonces grandes tensiones sociales, inseguridad de las personas y de las instituciones, deficiencias e insuficiencias de los servicios públicos, acentuados procesos de contaminación ambiental y la proliferación de vicios y de actos violatorios de la ley.

La producción agrícola crece muy lentamente, a un ritmo que apenas se aproxima a la tasa de crecimiento de la población. La producción industrial,



que ha mostrado más dinamismo en los últimos años, está fuertemente limitada por la capacidad de la demanda efectiva de una población con ingresos escasos. El recurso de la sustitución de importaciones que ha sido eficaz en los últimos años para movilizar el desarrollo de la industria, está prácticamente agotado. Ha servido para aquellos rubros que permiten escalas de producción competitivas en el reducido tamaño de los mercados internos de cada país. Si los procesos de integración subregional y regional no se aceleran para acrecentar rápidamente el tamaño de los mercados, el desarrollo de la industria quedará frenado por la limitada capacidad adquisitiva de los mercados nacionales.

II. Conceptualización del Desarrollo Rural

Todo lo anterior ocurre en una región muy extensa que tiene un gran potencial productivo y ocupacional en el sector rural. Ese potencial se puede poner en movimiento, bien sea con una mejor utilización de la tierra y la intensificación de la producción en las áreas ya incorporadas a la economía, o por medio de la incorporación de nuevas tierras a la producción.

Un esfuerzo ordenado de gran alcance y dimensión que se hiciera en torno a ese potencial productivo y ocupacional podría desencadenar un proceso dinámico de desarrollo de grandes proporciones en América Latina y el Caribe. Para ello, claro está, los objetivos de tal esfuerzo deberán tener muy claros alcances económicos y muy alta significación social. Simultáneamente, se tendrá que buscar el aumento de la producción y la generación de empleo productivo, así como un ingreso adecuado y participación real para el grueso de la población rural.

La puesta en marcha de un esfuerzo de desarrollo rural con estas dimensiones y alcances, requiere ante todo una clara y definida decisión política nacional, y una vigorosa organización institucional capaz de instrumentalizar los objetivos de esta decisión. Los servicios de financiamiento, investigación y asistencia técnica; las facilidades de mercadeo, provisión de insumos, adquisición y asignación de tierras; la ejecución y operación de obras de riego y drenaje, la preservación de los recursos naturales, etc., son algunas de las funciones que deben formar parte del sistema institucional necesario para el desarrollo rural. Dicho sistema deberá actuar coordinadamente dentro de una estructura descentralizada que permita actuar al nivel local o regional con la oportunidad y la amplitud que los programas demanden.

Dentro del trinomio de los factores básicos de producción, la tierra y el trabajo son abundantes en la región. El capital es escaso, Esta es una realidad que se hace evidente, con proporciones e intensidades variables, en casi todos los países de la región. Por ello, esa realidad, debe ser materia de especial consideración en la formulación de las políticas de desarrollo rural, ya que tal situación debe tener repercusiones directas sobre las políticas arancelarias, crediticias y de fomento industrial que se adopten en relación con los insumos tecnológicos y los equipos mecánicos que el esfuerzo productivo requiere.

Como la población rural está dispersa y tiene por ello dificultades para participar significativamente en las decisiones que la afectan, es necesario

organizar a esa población en torno a objetivos económicos y sociales para que se constituya en una fuerza que movilice el desarrollo y para que se facilite la captación de los servicios del aparato institucional montado para el desarrollo rural.

III. El Desarrollo Rural en el Contexto del Desarrollo General

El desarrollo rural así concebido, no será sólo para la producción de alimentos y las materias primas que la agricultura puede generar. Esto, claro está, es muy importante. Pero igualmente importante es la incorporación al mercado del grueso de la población rural que hoy está marginada de la economía. Con ello se acrecentaría la demanda interna, produciéndose nuevos incentivos y perspectivas para todos los sectores de la economía. Los servicios institucionales y asistenciales necesarios para el desarrollo rural constituyen desde el comienzo base sustantiva para la movilización de la economía y para la generación de empleos productivos en las zonas rurales. La producción y el abastecimiento de los insumos y equipos tecnológicos que el aumento de la productividad requiere, lo mismo que el procesamiento de la producción agrícola adicional que este esfuerzo genera, abrirán nuevos frentes para el establecimiento y ampliación de industrias de fertilizantes, productos químicos y maquinaria, por una parte, y las industrias de procesamiento, empaque, transporte y distribución de los productos, por la otra.

Todo esto significa que estamos hablando en realidad de un esquema de desarrollo rural que tiene gran significación y repercusiones sobre el desarrollo global. Es que además de los frentes institucionales, asistenciales e industriales señalados, el desarrollo rural así concebido, deberá impulsarse con la movilización de otros sectores y actividades económicas como la construcción de obras de infraestructura -caminos, obras de regadío, plantas de almacenamiento, etc.- por una parte, y escuelas, hospitales y servicios, por la otra. La relación anterior señala sólo algunos de los frentes que pueden tener mayor significación económica y social, directamente relacionados con el desarrollo rural.

IV. El Desarrollo Rural y las Crisis Alimentaria y Energética

La crisis alimentaria mundial deberá constituir un acicate más para impulsar una acción vigorosa en el campo del desarrollo rural en América Latina y el Caribe. La más alta responsabilidad del Estado deberá ser la provisión de alimentos adecuados para la propia población nacional. Por ello, la producción de alimentos podría merecer en muchos casos una prioridad superior en los esquemas de desarrollo rural para cumplir con esa responsabilidad. Pero además, con ello se aprovecharían mejor los recursos naturales y se generaría ocupación e ingreso para la población; con ello se elevaría el nivel alimentario de esa población; con ello se podría acrecentar las disponibilidades de cambio exterior necesarias para otros aspectos del desarrollo, y con ello además, se podría contribuir a la tarea generosa de aliviar la deficiencia alimentaria en el mundo.

La crisis energética y las consecuencias que ella está teniendo sobre el precio de los combustibles, los fertilizantes y otros insumos agrícolas, constituye un tropiezo que debe amortiguarse en alguna forma. Esta es una área en

que los mecanismos de las relaciones internacionales, por una parte, y la investigación científica y tecnológica, por la otra, tendrán que brindarnos algunas soluciones. El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, que está en proceso de gestación, ofrece algunas perspectivas prometedoras para estos fines.

V. Papel y Significado de la Cooperación Internacional

La decisión de emprender programas de desarrollo rural, con el enfoque y las proyecciones que aquí se han señalado, tiene que generarse en cada país, de acuerdo con la interpretación que cada gobierno haga de su propia realidad nacional. El modelo de desarrollo rural y la proporción de componentes económicos y sociales que esos modelos tengan en sus objetivos, tienen que ser determinados por cada gobierno, de acuerdo con esa realidad y conforme a los grandes propósitos y aspiraciones de la nación. En esta materia, el papel de la cooperación internacional podría orientarse hacia la realización de estudios objetivos -cuando los países individual o colectivamente lo soliciten- para contribuir a identificar los problemas nacionales y para señalar opciones y alternativas viables para su solución. Para estos mismos fines, también podría ser válida la identificación, análisis y difusión de casos relevantes ocurridos y solucionados en otros países de la región o en otras partes del mundo, advirtiendo en cada caso los aciertos y los yerros.

Para los fines indicados, también sería legítima una acción de la cooperación internacional encaminada a la promoción de diferentes modelos de desarrollo que respondan a marcos conceptuales adoptados por los estados interesados en el seno de los órganos superiores de la cooperación internacional.

Por otra parte, la cooperación internacional debe ser integral e integrada. Integral en el sentido de que debe llevar de manera simultánea y armónica los tres componentes mínimos indispensables para su éxito: La cooperación técnica, la ayuda financiera y la cooperación para el acceso y el mantenimiento de mercados remunerativos. Debe ser integrada en el sentido de que debe encajar en la política y los esquemas globales de desarrollo que los países receptores hayan adoptado.

Por otra parte, la cooperación internacional debe ser coordinada y complementaria. Coordinada entre las diferentes agencias internacionales y bilaterales, financieras y técnicas comprometidas en la tarea. Complementaria y no substitutoria de los esfuerzos nacionales encaminados hacia el desarrollo rural.

La cooperación internacional además, debe estar fuertemente encaminada a desarrollar y vigorizar los sistemas institucionales y las instituciones nacionales comprometidas en la tarea del desarrollo rural.

Finalmente, la cooperación internacional debe ser oportuna para que llegue cuando los países la requieren; suficiente para que los esfuerzos tengan posibilidad de concluirse exitosamente, y consecuente, para dar respuesta a la necesidad nacional que ha motivado el pedido de la cooperación internacional.

VI. Areas y Programas de Mayor Prioridad

En las exposiciones y comentarios que se han hecho, se pueden advertir dos grandes categorías de áreas y programas que podrían comprometer con mayor grado de prioridad la cooperación internacional para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe. Por una parte están aquéllas que se refieren a funciones instrumentales de gran significación, y por la otra algunas líneas de carácter subsectorial que tienen relevancia para los fines señalados.

En la primera categoría podrían destacarse entre otras, las siguientes:

La formación de recursos humanos en todos los niveles y especialmente en el nivel medio para la transferencia de tecnología a los agricultores, y en niveles superiores para la administración y ejecución de proyectos y programas agrícolas; el impulso a la investigación físico-biológica y socioeconómica para el desarrollo rural; la cooperación recíproca u horizontal entre los estados y las instituciones participantes, y el señalamiento de criterios para identificar, elaborar y evaluar proyectos de desarrollo rural que tengan contenido económico y gran proyección social, tal como aquí se ha discutido.

En la otra categoría se pueden mencionar entre otras, las siguientes áreas:

Impulso a las agroindustria, fortalecimiento de los sistemas de comercialización agrícola, desarrollo de tecnologías y máquinas apropiadas para el desarrollo rural de la región, establecimiento de mecanismos adecuados de información sobre mercados, ayuda a los esfuerzos de integración subregionales, apoyo al desarrollo de la infraestructura económica y social, apoyo al desarrollo institucional para el desarrollo rural, colaboración para la expansión y seguridad de los mercados.

VII. Decisión Nacional

Todos los esfuerzos de la cooperación internacional para el desarrollo rural caerían en el vacío si no estuviesen dirigidos a complementar los esfuerzos internos que cada país haya decidido aplicar a la tarea. Esos esfuerzos pueden medirse en proporción al ímpetu y el vigor de la decisión política nacional que se haya tomado para impulsar un determinado modelo de desarrollo rural. Se determinará también en términos de la prioridad que se haya otorgado a dichos programas de acuerdo con el monto de los recursos internos que se les asigne y según el compromiso que en torno a ellos haya asumido todo el aparato institucional del Estado. La cooperación internacional para el desarrollo rural será más fructífera en la medida en que esté acoplada y sea complementaria de esos esfuerzos nacionales.

Lamentablemente, por lo avanzado de la hora, aquí debo terminar. Antes de hacerlo, quiero expresar mis agradecimientos a los distinguidos expositores que nos acompañaron en esta gratificadora tarea, y también a todos los ilustres y distinguidos participantes por la atención y las contribuciones que han hecho a este certamen.

Creo que las ideas, los principios y los conceptos que aquí se han vertido, señalan puntos de convergencia para orientar la acción de las agencias

internacionales y bilaterales, técnicas y financieras, para la cooperación internacional. Esas ideas muestran también horizontes de coincidencia para que la acción de estas agencias pueda encontrarse de manera fructífera con las decisiones y las políticas nacionales que se adopten para el desarrollo rural en América Latina y el Caribe.

FECHA DE DEVOLUCION			
8 AGO 1986			

IICA
E30
322
1976
Autor
Título
MESA REDONDA DEL CONSEJO TECNICO COSULTIVO VIGESIMA PRIMERA REUNION
Fecha Devolución
Nombre del solicitante
8 ABR 1996