

INT-0701

(E) c.1



COMISION ECONOMICA
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA AMERICA LATINA

ORGANIZACION DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LA
AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION



Tema 8 del
Programa Provisional

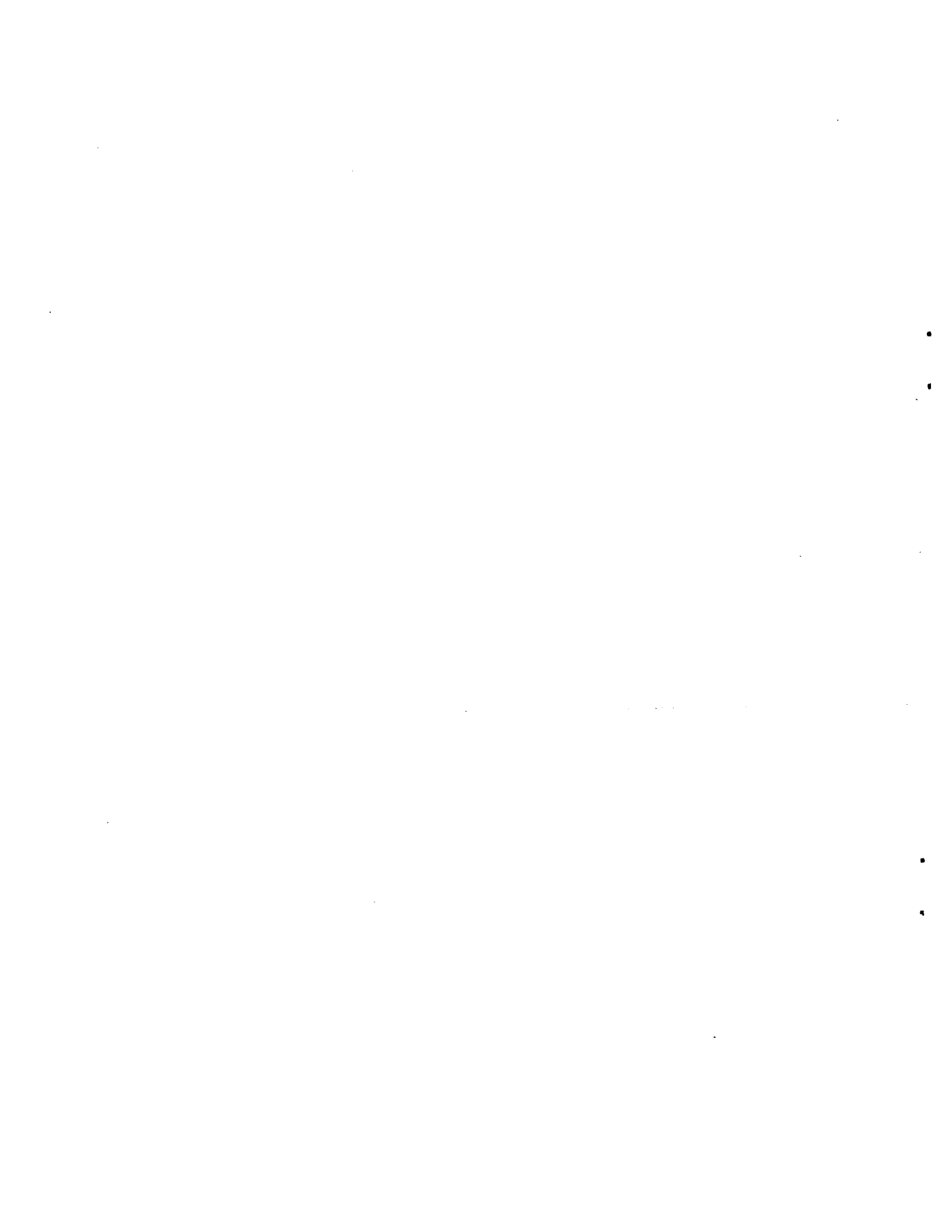
CEPAL/FAO/78/3
Junio 1978

REUNION TECNICA CEPAL/FAO SOBRE DESARROLLO SOCIAL
RURAL EN AMERICA LATINA

Montevideo (Uruguay), 9 - 11 de agosto de 1978

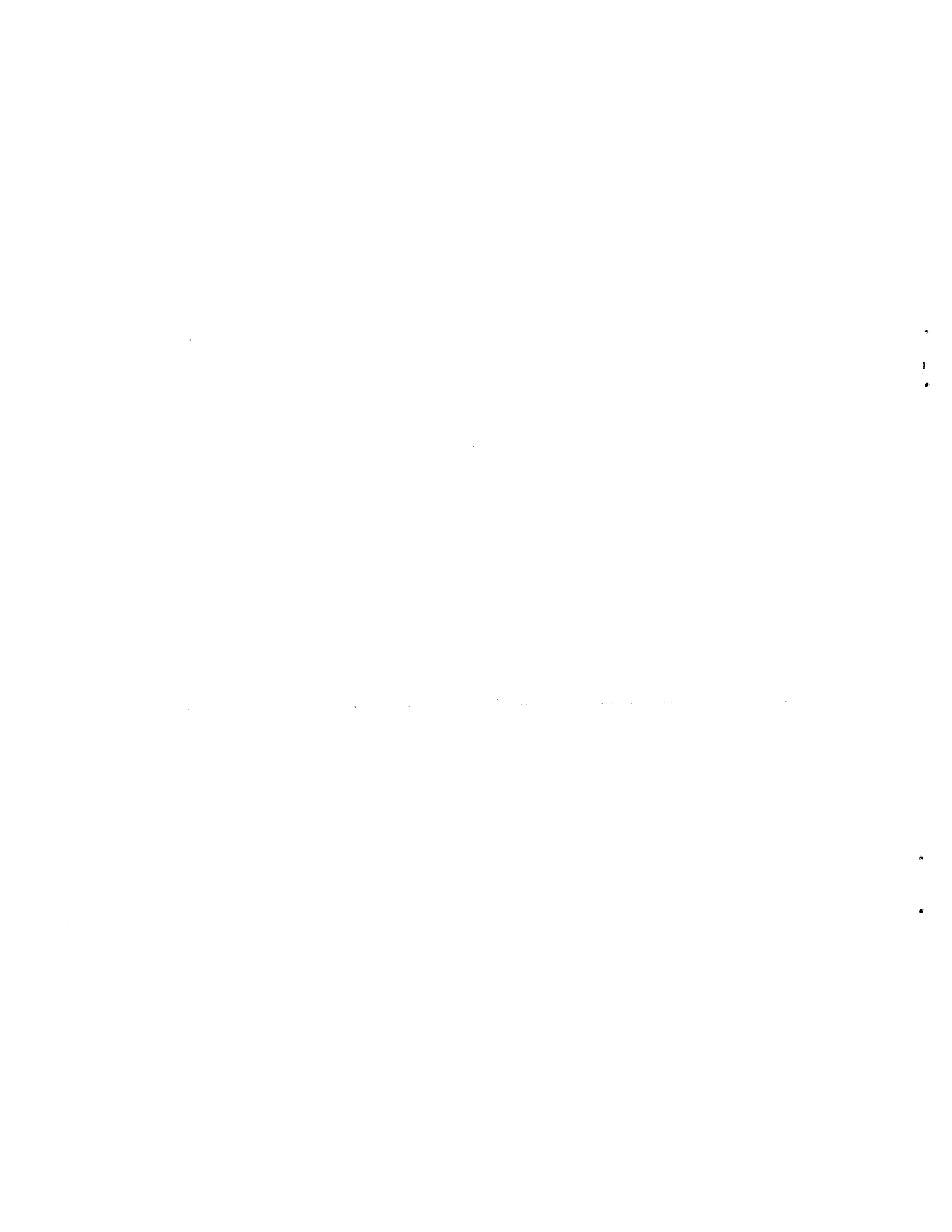


ASPECTOS MAS RELEVANTES DE PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL
EN LA REGION



I N D I C E

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. Evolución de los programas de desarrollo rural, observada en diferentes reuniones internacionales	2
2. Consulta de Expertos sobre Programas de Desarrollo Rural (México, abril 1978) y Consideraciones Generales sobre Programas en Ejecución	5
a) Síntesis de las deliberaciones	6
b) Objetivos y características de los programas	11
c) Organización, administración y ejecución ..	15
d) Avance de los programas y obstáculos para la instrumentación del desarrollo rural	17



Introducción

1. Tanto en el ámbito nacional como en los organismos internacionales, los gobiernos han adoptado y sugerido diversas políticas y estrategias para abordar los problemas rurales latinoamericanos. La Décimoprimer Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Caracas, 5 al 20 de octubre de 1970) adoptó el marco conceptual sobre reforma agraria y desarrollo, que define la reforma agraria como parte integral de las estrategias de desarrollo y condicionante del desarrollo global, y la considera asimismo como la dimensión estructural del desarrollo rural.

2. En diversos foros internacionales se ha puesto de relieve la necesidad de integrar la reforma agraria a los planes nacionales de desarrollo, para que ésta contribuya efectivamente a mejorar las condiciones de vida del habitante rural, señalando al mismo tiempo que el proceso debería ser integral. Se ha reiterado la importancia del desarrollo rural como medio para lograr el desarrollo general de América Latina y la reforma agraria como el elemento esencial del desarrollo rural.

3. Se ha aceptado que en consonancia con el Nuevo Orden Económico Internacional, no puede existir verdadero desarrollo sin que se acreciente el bienestar social de los grupos rurales mayoritarios, de los cuales los pequeños agricultores, arrendatarios y trabajadores sin tierra representan el sector más pobre.

4. En la reunión del Grupo de Asesores del Programa Regional de Desarrollo Rural Integrado, 1/ convocada por la Oficina Regional de la FAO (Caracas, 1975) se sugirieron los aspectos prioritarios que debe abarcar un programa de desarrollo rural, haciendo hincapié en los económicos, sociales, institucionales y de infraestructura. Entre éstos, se mencionaron en especial la reforma agraria, la organización campesina, la investigación, la tecnología, la asistencia técnica, el crédito rural, la comercialización (financiamiento, almacenaje, transporte y otros), las políticas de precios y la conservación de los recursos naturales, mecanismos, instrumentos y acciones que deben complementarse con servicios básicos y obras de infraestructura. Se consideró además la posibilidad de diversificar la producción hacia actividades no agrícolas y de aprovechar recursos no renovables, forestales, artesanales y otros, como elementos importantes del desarrollo rural. Se sugirió asimismo la necesidad de elaborar una estrategia global básica de acción de los países.

1/ "Informe de la Reunión del Grupo de Asesores del Programa Regional de Desarrollo Rural Integrado de la Oficina Regional de la FAO para América Latina", Caracas, 22 al 27 de septiembre de 1975.

5. Pocas evaluaciones se han realizado de los programas de mejoramiento social y económico de las comunidades rurales. Tampoco se han analizado a fondo y en el plano latinoamericano las causas fundamentales de los problemas rurales con miras a determinar y diseñar las estrategias más adecuadas para el desarrollo rural.

1. Evolución de los programas de desarrollo rural, observada en diferentes reuniones internacionales

6. La intervención estatal en el campo del desarrollo rural en América Latina ha tenido diversas manifestaciones y se ha concretado en programas de diferente intensidad, que han abarcado desde el desarrollo y mejoramiento de la producción y productividad agrícola, cambios en la tenencia de la tierra, organización y desarrollo de la comunidad, colonización, infraestructura física, económica y social, y, en los últimos años, reforma agraria y desarrollo rural integrado, hasta la industrialización.

7. En otro de los documentos 2/ de esta Reunión Técnica CEPAL/FAO, se hace referencia a los programas de reforma agraria iniciados en los años sesenta, cuyos resultados en la mayoría de los casos no respondieron a las expectativas que les dieron origen. Sin embargo, estos intentos de reformas despertaron inquietudes en todas las esferas y movilizaron opiniones en favor del cambio de las estructuras socioeconómicas del sector rural y, en general, de la necesidad de estrategias y programas especiales para mejorar las condiciones de vida del campesinado.

8. Para el logro de estos objetivos, se ha sugerido la integración institucional que pretende romper con la tradicional forma de acción basada en el esfuerzo aislado de cada una de las entidades.

9. En un documento del Banco Mundial 3/ se hace referencia a una estrategia de crecimiento para la clase pobre rural, encaminada a hacer extensivos los beneficios del desarrollo a aquellos cuyo futuro seguirá estando en las áreas rurales, como pequeños agricultores, arrendatarios y campesinos sin tierra.

10. Para la aplicación ideal de los programas de desarrollo rural, según el Banco Mundial, debe haber adecuada planificación regional, fuerte coordinación central, organización efectiva en el plano local y participación de la población rural en las fases de formulación y ejecución del proceso.

2/ Desarrollo rural social en América Latina, CEPAL/FAO/78/2, junio de 1978.

3/ Banco Mundial Informe N° 588, "Desarrollo rural y política del banco", Informe de Progreso, 4 de diciembre de 1974.

11. La Conferencia Mundial de Alimentación, en su resolución II, pidió a los gobiernos que introdujesen "reformas agrarias adecuadas ..., medios adecuados de información y motivación y otras mejoras institucionales en las zonas rurales, a fin de ... organizar, activar y ayudar a la población rural ... a participar en el desarrollo rural integrado y a fin de eliminar las modalidades de explotación de los sistemas de tenencia de la tierra, de crédito y de mercadeo allí donde todavía existan." Asimismo, invitó "a los gobiernos a promover el desarrollo de organizaciones cooperativas y otras asociaciones para el conjunto de los agricultores y trabajadores agrícolas, como medio de promover el desarrollo agrícola y rural".

12. En los últimos años, tanto en las esferas gubernamentales como en los organismos internacionales de asistencia técnica y financiera, se está reconociendo la naturaleza multidisciplinaria del desarrollo rural, así como la necesidad de que haya relaciones y vinculaciones entre los programas de desarrollo rural y el desarrollo económico y social.

13. La falta de un adecuado enfoque interdisciplinario y multidisciplinario hace que mientras la producción agrícola de América Latina aumenta a un ritmo relativamente satisfactorio, esta situación no se refleje en un mejoramiento generalizado de las condiciones de vida y trabajo de la población rural. Antes por el contrario, existen indicadores de una tendencia a que esta situación se traduzca en consecuencias inquietantes, por ejemplo, en materia de desempleo, desnutrición, migraciones del campo a la ciudad, etc.

14. En algunos países se ha estimulado el establecimiento en el campo de programas de servicios sociales integrado, que buscan la convergencia de acciones que se realizaban aisladamente en una área geográfica determinada, mediante mecanismos de coordinación en el ámbito local.

15. De una mera convergencia de acciones aisladas se ha evolucionado a una programación integrada de las actividades. Algunos programas aún se encuentran en la fase de coordinación administrativa y otros han surgido integrado desde su formulación. Estos últimos han contado con un marco de programación regional, acorde con las políticas nacionales de desarrollo.

16. Otros programas buscan contribuir a superar los desequilibrios regionales e interregionales, evitando el tratamiento parcial y sectorial de los problemas y necesidades.

17. En la mayoría de los programas de desarrollo rural los años cincuenta y sesenta no se estableció en forma clara la activa participación de los campesinos en la programación, ejecución y evaluación, y gran parte de los programas se hicieron en beneficio de minorías rurales de altos ingresos.

18. En contraste con las políticas anteriores, la mayoría de los programas iniciados en los últimos años buscan beneficiar a los estratos sociales de economía de subsistencia. En algunos casos, estos programas han seguido a la redistribución de la tierra, procurando adecuar los servicios de apoyo y las inversiones sociales en el sector reformado.

19. Se ha atribuido especial importancia a los "programas de desarrollo rural integrado" que buscan combinar los diversos aspectos técnicos, sociales y económicos inherentes al pleno desarrollo de la población rural. El desarrollo rural integrado se ha considerado como un plan de acción para reducir la disparidad entre la vida rural y urbana, y aminorar las desigualdades entre los diversos grupos de ingresos, con miras a lograr una sociedad más igualitaria, una mayor productividad económica y, por consiguiente, una mejor calidad de vida para la mayoría de la población.

20. Además de los cambios estructurales e institucionales, la Decimocuarta Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Lima, abril de 1976) hizo presente la conveniencia de que los pequeños agricultores se beneficiasen de los adelantos tecnológicos y de otros servicios necesarios para facilitar y mejorar la producción; señaló asimismo que debía proporcionarse los incentivos necesarios para la organización de los campesinos y los trabajadores agrícolas, la promoción de los medios de participación y el fortalecimiento de los programas de capacitación.

21. En los diversos foros internacionales a que se hace referencia en este documento se ha reafirmado que los logros alcanzados por los países latinoamericanos en la aplicación de sus programas de desarrollo rural en general no han sido satisfactorios, al no haber podido influir en forma significativa en los niveles de empleo, producción, ingresos, alimentación y nutrición y, en general, en los diversos indicadores del nivel de vida del campesino.

22. El Simposio Interregional sobre Desarrollo Rural Integrado celebrado en Berlín (Oeste) del 19 al 23 de septiembre de 1977, recomendó que en los programas de desarrollo rural se tomaran en cuenta, entre otras cosas, las siguientes: realizar cambios en la estructura agraria; evitar el paternalismo al extender la ayuda a los campesinos o al organizarlos; evitar la imposición de programas ajenos a las condiciones reales de los grupos de beneficiarios; evitar el trasplante de formas y estructuras institucionales extrañas y por lo tanto difíciles de adaptar al nuevo medio; obtener un mejoramiento socioeconómico de los campesinos, mediante la solución de sus problemas; y acometer la reestructuración institucional en el plano central, regional y local.

23. Asimismo, el Simposio manifestó que el desarrollo rural y la reforma agraria son requisitos para crear un sistema político y socioeconómico estable y la base para introducir una más racional utilización de la tierra y su conservación, concluyendo que desarrollo rural es la estrategia para asegurar que la reforma agraria no se quede en una mera redistribución de tierras, sino que sea acompañada por todas las medidas de desarrollo, tanto de naturaleza económica como social. Tales medidas incluyen el suministro de crédito, insumos agrícolas, facilidades de mercadeo, proyectos comunitarios, extensión, capacitación, investigación, salud, agroindustrias o artesanías y pequeñas actividades agroindustriales.

24. Con relación al desarrollo rural cabe señalar finalmente que en términos generales son significativos los cambios de acento que en el enfoque de los programas se ha observado en los últimos decenios, aunque en algunos casos esto se ha reflejado en los aspectos conceptuales, más que en los propiamente operativos y de realizaciones concretas.

2. Consulta de Expertos sobre Programas de Desarrollo Rural (México, abril de 1978), y Consideraciones Generales sobre los Programas en Ejecución 4/

25. En esta Consulta, los participantes tuvieron oportunidad de plantear inquietudes y problemas, tanto conceptuales como operativos referentes al desarrollo rural en sus respectivos países.

4/ La Consulta de Expertos sobre Programas de Desarrollo Rural en América Latina fue organizada por la FAO con la colaboración del Gobierno de México a través del Centro de Investigación de Desarrollo Rural (CIDER). Tuvo lugar en Ciudad de México del 5 al 9 de abril de 1978. Participaron expertos de Bolivia, Colombia, Cuba, México, Paraguay, Perú y Venezuela, países que realizaron estudios especiales sobre programas de desarrollo rural, cuyos informes fueron presentados a la Consulta. Además participaron expertos de Brasil, Ecuador, Panamá y la República Dominicana. En total participaron 17 expertos en reforma agraria y desarrollo rural de 11 países, y funcionarios técnicos de la FAO y de la CEPAL. El temario cubrió cuatro temas principales: i) propósitos y objetivos de los programas de desarrollo rural, ii) organización, instrumentación y ejecución de programas nacionales de desarrollo rural, iii) logros alcanzados y obstáculos en la ejecución de los programas, y iv) reforma agraria y desarrollo rural.

26. Los participantes manifestaron especial interés en temas como: el carácter multisectorial de los programas de desarrollo rural; el desarrollo agrícola, el desarrollo rural y el desarrollo nacional; conciliación de las opciones de mejoramiento productivo y de, mayor justicia distributiva; nexos entre los programas de desarrollo rural y los planes nacionales de desarrollo; análisis de las causas y de los efectos del desarrollo rural; la participación de los campesinos, tanto en grupos locales como en instituciones; los cambios para el desarrollo rural; el empleo; el marginamiento rural; la generación, apropiación y utilización del excedente económico; programación participativa; las inversiones en el desarrollo rural; análisis de la actual estructura socioeconómica, y la integración de las acciones multisectoriales.

27. La síntesis de las deliberaciones que se presenta a continuación recoge aspectos relevantes señalados en los estudios y en los diferentes planteamientos de los participantes durante los debates, para presentarlos en una forma coherente, sin pretender que representen el consenso de la reunión.

a) Síntesis de las deliberaciones 5/

28. No obstante los esfuerzos hechos en la mayoría de los países de la región, el número de campesinos que viven en la pobreza continúa aumentando; su acceso al empleo y a factores de producción, insumos y servicios, es cada día más restringido, y su organización y participación, en general, es débil o casi inexistente.

29. El desarrollo rural concierne a toda la sociedad en su conjunto y no solamente al sector rural, por lo cual no es ya suficiente la ejecución de proyectos o programas de carácter sectorial. Tampoco son suficientes medidas aisladas tendientes al aumento de la producción y de la productividad, la dotación de cierta infraestructura, o la simple distribución de recursos físicos y financieros para la producción, dirigidas solamente a aliviar los efectos de los problemas, sin atacar sus causas fundamentales.

30. Las causas de tales problemas radican en la naturaleza de los procesos de generación, apropiación y utilización del excedente económico, que determina la intensidad y dirección del proceso de acumulación de capital. La dinámica de este proceso que se manifiesta en los niveles intrasectoriales e internacionales, depende, y a la vez determina la diferente participación de los distintos grupos sociales y sectores económicos de la estructura del poder.

5/ Síntesis que contiene elementos destacados en los estudios y algunos de los temas tratados en los debates durante la Consulta.

31. La ejecución de programas, como instrumentos del desarrollo rural, involucra cambios estructurales y la necesidad de considerar su adecuación a la idiosincrasia y los valores propios de cada sociedad.

32. Tales cambios son esenciales para hacer viable el logro de los objetivos y propósitos del desarrollo rural y podrían sintetizarse así: i) erradicar la pobreza y crear las condiciones para el mejoramiento sostenido del bienestar social y de la calidad de vida de la población rural; ii) promover la utilización racional de los recursos productivos de acuerdo a su potencialidad y en función de las necesidades sociales de la población, y iii) crear las condiciones que conduzcan a una efectiva participación de la población rural en la vida política, social, económica y cultural del país.

33. Para alcanzar los objetivos, los programas de desarrollo rural deben tener carácter nacional y orientarse en forma articulada hacia: i) la justa redistribución de los recursos productivos, principalmente la tierra y uso de aguas; ii) la redistribución de los ingresos, iii) el aumento de la producción y productividad y, iv) el aumento del empleo. Además, deben precisar cuáles serán sus beneficiarios.

34. La realización de los cambios estructurales en que se fundamenta el desarrollo rural requiere en cada país decisiones políticas concretas y no simples manifestaciones de buenas intenciones. No todos los programas que se llevan a cabo bajo la denominación de desarrollo rural atacan las causas fundamentales de la pobreza rural.

35. Independientemente de los aspectos técnicos, es la voluntad política la que determina la viabilidad y la dinámica del proceso de desarrollo rural.

36. Los programas de desarrollo rural deben ser concebidos como un conjunto de acciones interrelacionadas en las que deben participar todas las instituciones de gobierno que tienen funciones en el marco del desarrollo rural. No debiera tampoco desvirtuarse la esencia misma del desarrollo rural, transponiendo experiencias externas carentes de probada validez para América Latina.

37. La organización institucional debe adecuarse a las necesidades del desarrollo rural, a fin de evitar la dispersión de acciones y esfuerzos y un dispendio financiero que influye seriamente en las disponibilidades nacionales para estos efectos. La solución no es crear nuevas instituciones, sino planificar las acciones y coordinar su ejecución mediante la adecuada toma de decisiones y el control de los presupuestos correspondientes. Con esto se alcanzaría también una orientación multisectorial del desarrollo rural.

38. Para la programación de las acciones es importante poder disponer de elementos indicadores que faciliten la fijación de prioridades y permitan dar mayor eficacia a los programas que se ejecuten.

39. Tanto al investigación como el desarrollo tecnológico deben responder a las condiciones económicas y sociales que rigen la sociedad a la cual se dirigen los programas. Las inversiones por sí solas, en general no han dado los resultados que se deseaban.

40. En relación con los servicios de apoyo, una de las limitaciones de los programas de desarrollo rural es la divergencia entre la transformación de la economía campesina, y las estructuras, métodos y concepciones que caracterizan en la actualidad dichos servicios en la mayoría de los países de la región, los cuales están orientados corrientemente hacia los sectores económicamente mejor dotados del agro. Este hecho constituye uno de los factores que dificulta la comunicación entre los técnicos y los campesinos, que son el sujeto central del proceso de desarrollo.

41. Por otro lado, las políticas agrícolas y comerciales de los países desarrollados obstaculizan el comercio exterior de productos agrícolas al limitar sus condiciones de acceso a dichos mercados e interferir en la obtención de precios equitativos y remunerados. El sector campesino resulta particularmente desfavorecido respecto a este problema.

42. En cuanto a la organización de los campesinos para la producción, los logros alcanzados con algunas formas asociativas han sido significativos en muchos casos y su impacto ha trascendido del grupo originario, mediante la motivación de otros grupos para formar organizaciones de tipo regional, de segunda y tercer grado.

43. De igual modo, se ha considerado un logro positivo en algunas experiencias de programas de desarrollo rural, la toma de conciencia por parte de los Gobiernos, de la necesidad de una efectiva participación campesina en la programación y ejecución de dichos programas, a través de sus organizaciones de base.

44. Existe una mayor conciencia sobre los modestos avances logrados por los programas de desarrollo rural, lo que ha provocado la búsqueda continua de métodos optativos. Los programas han permitido también en alguna forma el suministro de bienes y servicios a quienes nunca antes los habían recibido, y han retenido en el sector rural a una cantidad de población que inevitablemente habría congestionado aún más al sector urbano.

45. El proceso de desarrollo rural envuelve cambios profundos en las condiciones socioeconómicas y políticas que en la actualidad determinan los fenómenos de pobreza rural. Estos cambios involucrarían: el acceso a los recursos básicos para la producción; las formas y mecanismos de apropiación del excedente económico generado en el proceso productivo; los mecanismos y formas de articulación de la economía rural en el resto del sistema económico, y la tecnología agrícola.

46. La importancia de la reforma agraria en el proceso de desarrollo rural emerge precisamente de su conexión con la necesidad de los cambios antes mencionados.

47. En efecto, dado el carácter dominante de la actividad agrícola dentro de la economía rural, lo que pase en la agricultura será determinante para la superación de los actuales problemas y para el logro de los objetivos del desarrollo rural. Ello significa que los recursos básicos cuyo acceso es necesario garantizar a los amplios segmentos más pobres de la población rural son precisamente los recursos agrícolas; significa también que el excedente económico agrícola es la clave del proceso de redistribución.

48. La reforma agraria es el instrumento fundamental - aunque no el único - para actuar sobre ambos aspectos señalados, al modificar las condiciones de acceso al factor básico - la tierra - y al cambiar, a través de la redistribución de su propiedad, los patrones de apropiación del excedente económico agrícola. Constituye, además, el elemento clave para evitar que tanto la utilización

de tecnologías modernas como la aplicación de tecnologías específicas para el sector campesino en el período de transición constituyan instrumentos de agudización de los desequilibrios ya existentes en materia de ingreso y de empleo, o que tiendan a perpetuar las disparidades entre el sector "comercial" y el sector "campesino", por ejemplo, al no enmarcarse la reforma tecnológica en una reforma agraria amplia y profunda.

49. Del mismo modo, el cambio en la asignación de otros recursos necesarios de la producción agrícola (crédito, servicios de apoyo, inversiones en infraestructura, etc.), y la modificación de los mecanismos de articulación sectorial (los sectores agroindustriales y agrocomerciales, el sistema de precios y otros mecanismos de transferencia) sólo pueden lograr plenamente sus propósitos en el marco de un proceso de reforma que altere las condiciones de la producción, que de lugar al surgimiento de nuevas modalidades empresariales en el campo y que posibilite el desarrollo de formas de organización de los campesinos y trabajadores rurales que puedan asegurar su real participación en la vida económica, social y política del país.

50. Lo anterior no significa excluir la existencia de estrategias distintas de desarrollo rural. Como ya se mencionó anteriormente, los procesos y políticas de desarrollo rural no pueden plantearse al margen de las condiciones históricas y prevalecientes de cada país. En este sentido, la importancia que se asigne a cada uno de los aspectos señalados, así como los instrumentos y mecanismos que se adopten, necesariamente variarán según dichas condiciones. Sin embargo, al margen de estas diferencias hay dos aspectos necesariamente comunes a toda política de desarrollo rural, que nacen de la realidad concreta de la generalidad de los países latinoamericanos: i) la necesidad de que la política ejecutada ataque las causas reales de la pobreza rural, lo que significa necesariamente enmarcarla en un proceso de cambio estructural que involucre los diversos elementos citados anteriormente, y ii) la necesidad de que dichas políticas abarquen de forma integral el conjunto de estos elementos, pari passu con las modificaciones imprescindibles en otros sectores del sistema económico y en sus relaciones con la economía mundial.

51. La reforma agraria, entendida como un proceso amplio de transformaciones que no se agota en la sola redistribución de la tierra, desempeña así un papel fundamental dentro del proceso de desarrollo rural, junto con la reorientación profunda en la dinámica de la asignación de recursos al sector rural, con los cambios tecnológicos

y con la readecuación del sistema de relaciones económicas y comerciales entre la agricultura y el resto de la economía, constituyen los pilares en que necesariamente debe apoyarse este proceso.

52. Esto no significa restar importancia a aspectos como educación, salud, capacitación rural, investigación tecnológica y otros, que influyen en los problemas económicos y sociales que caracterizan las áreas rurales en la mayoría de los países de la región. Estos aspectos, si bien importantes, son secundarios respecto a los factores estructurales señalados y, en buena medida, están condicionados por ellos. De ahí que las acciones orientadas hacia su solución deben desenvolverse en el marco de las políticas de cambio estructural, ya que, aisladamente, es difícil que puedan tener influjo significativo en el medio rural.

53. Finalmente, convendría recordar que el desarrollo rural es un proceso de transición hacia nuevas formas de organización económica y social del agro. Dentro de esta perspectiva los cambios estructurales cumplen la función de hacer posible este proceso, en consonancia con las posibilidades económicas existentes y teniendo en cuenta la necesidad ineludible de elevar el bienestar general de la población rural.

b) Objetivos y características de los programas 6/

54. En cuanto a las características de los programas de desarrollo rural adoptados en América Latina en los últimos decenios, puede concluirse que en general éstos han sido de índole limitada. Por ello, no han beneficiado significativamente a los grupos más pobres de la población rural. En consecuencia, no han logrado para la gran masa campesina un mejoramiento significativo en su nivel de vida y aún, en muchos casos ni siquiera han atenuado las condiciones de pobreza.

6/ Comentarios basados en los estudios sobre Bolivia, Colombia, Cuba, México, Paraguay, Perú y Venezuela, elaborados por las instituciones nacionales para la Consulta de Expertos sobre Programas de Desarrollo Rural, a la que se ha hecho referencia en páginas anteriores.

55. En el documento sobre desarrollo social rural en América Latina presentado a esta reunión 7/ se indica que la insuficiencia de los logros alcanzados por los países en la ejecución de los programas o proyectos de reforma agraria y desarrollo rural, se debe a que éstos han sido concebidos y realizados exclusivamente dentro del marco restringido del medio rural, y sin incluir lo que acontece en lo rural, como parte del proceso de transformación del conjunto de la economía y de la sociedad.

56. Se ha reiterado que el desarrollo rural no puede concebirse independientemente del proceso general de desarrollo. El desarrollo rural se considera como el punto de partida e instrumento para un desarrollo general que incluya efectivamente a la gran masa rural de la población. Por consiguiente, los organismos responsables del desarrollo rural deben estar integrados al sistema de planificación nacional.

57. Los "programas nacionales de desarrollo rural" que se han iniciado en algunos países de América Latina podrían representar una estrategia orientada prioritariamente a solucionar los problemas propios del sector campesino, por medio de acciones multi-sectoriales coordinadas que permitan la incorporación de éstos al desarrollo.

58. La naturaleza de estos "programas", de perspectivas tan amplias, de acciones tan diversas y diversificadas inversiones, ha hecho necesaria, en muchos casos, la participación de organismos de financiamiento externo, los que incluso han desempeñado un papel importante en la implantación de la estrategia y de ciertas modalidades operativas propias de ésta.

59. En Bolivia el Plan Quinquenal constituye el instrumento básico para la elaboración de los programas de desarrollo rural tendientes a "resolver los problemas sociales fundamentales de las capas menos favorecidas de la población". Se aspira a integrar económica, social y culturalmente al campesino boliviano, a transformar la estructura económica del país en una moderna, activa e integrada, y a lograr progresivamente el autoabastecimiento de productos alimenticios y la redistribución de los ingresos, en áreas previamente seleccionadas, con miras a evitar la marginalidad en que vive actualmente el campesino.

7/ CEPAL/FAO, Desarrollo social rural en América Latina, op.cit.

60. En Cuba, el desarrollo rural ha estado dirigido a la satisfacción de múltiples objetivos económicos y sociales, y se ha considerado parte integral del proceso de desarrollo nacional. Tal enfoque exige desde medidas para incrementar la productividad agrícola hasta la promoción del desarrollo industrial. La transformación se inicia con la redistribución de las tierras en manos de los terratenientes. La especialización regional es el elemento esencial de la estrategia, que identificó en la producción agropecuaria planificada la base sobre la cual asentaría el proceso de desarrollo en Cuba.

61. En Colombia se busca reunir las experiencias acumuladas en los distintos programas estatales para el sector rural, articulando los esfuerzos y servicios del Gobierno y orientando la acción de las instituciones en función de las necesidades de desarrollar la producción del campesinado. Los principales objetivos del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) son: incorporación de la economía campesina al mercado; disminución de los márgenes de comercialización y sus costos; incremento de la producción y productividad de los pequeños agricultores; aumento del empleo, y disminución de los déficit de infraestructura básica y de otros servicios sociales.

62. En México se pretende corregir los desequilibrios en la disponibilidad de recursos, ingresos, servicios y oportunidades entre los sectores campesinos y el resto de los mexicanos, mediante el incremento del uso de los recursos naturales, mayor empleo para los trabajadores rurales, dotación de infraestructura de servicios sociales básicos y promoción de la organización campesina para asegurar un desarrollo autogenerado, y legalizar en forma definitiva la tenencia de la tierra.

63. El programa mexicano utiliza los siguientes mecanismos: i) inversiones productivas tendientes a incrementar la producción y el valor agregado; ii) mejoramiento tecnológico; iii) precios de garantía y poderes compradores; iv) regularización de la tenencia y v) organización campesina. Se busca evitar que cada organismo trate de implantar su propio modelo y que no sirvan únicamente a la tarea que a él le corresponda promover. Con el Programa Coordinado de Inversiones Públicas para el medio rural, iniciado en 1968, empezaron a multiplicarse proyectos aislados que fue necesario integrar y coordinar en planes regionales, factibles y en tenencia adecuada. Así, a mediados de 1972, hubo necesidad de formular el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).

64. En Paraguay las acciones de desarrollo rural se han traducido particularmente en actividades de colonización orientadas a poblar el país descongestionando algunas áreas de minifundios.

65. En el caso del Perú, no se ha concretado una política general del Gobierno sobre desarrollo rural. Falta una unidad central en la Administración Pública que conduzca, o por lo menos guíe, acciones a nivel nacional para implementar las políticas sobre desarrollo rural. Sin embargo, desde la formulación de la Ley de Reforma Agraria, en 1969 ya existían elementos para una conceptualización del desarrollo rural. En octubre de 1977 mediante el Plan Tupac Amaru, se explicita el objetivo de alcanzar el desarrollo integral del medio rural afianzando los cambios estructurales introducidos por la reforma agraria. Para ello este Plan propicia el articular la nueva estructura agraria a nivel micro-regional en el ámbito de proyectos integrales de desarrollo que contemplan actividades agrícolas y no agrícolas y la utilización de servicios comunes.

66. Desde sus inicios la reforma agraria fue concebida como un medio para alcanzar el desarrollo rural y nacional. El país fue regionalizado en sectores y éstos en áreas, donde se definían los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural concebidos como "el conjunto de acciones coherentes conducentes al establecimiento organizado de los beneficiarios de la reforma agraria en un área delimitada con criterio de unidad socio-económica".

67. No pudiendo señalarse; en virtud de lo mencionado la existencia de un programa nacional de desarrollo rural, se puede, sí, hacer referencia a algunos esfuerzos en los cuales se han puesto en práctica acciones que parcialmente se vinculan con las concepciones del desarrollo rural; ellas son: el Programa de Desarrollo de Cajamarca (PRODESCA), el Proyecto de Empresas Multicomunales de Puno, el Plan Integral de Desarrollo de Santa - Lacramarca y Nepeña y el Proyecto de Generación de Empleo en el Ambito Rural (GEAR).

68. Desde un punto de vista conceptual se ha definido en Venezuela una estrategia de desarrollo agrícola enmarcada prioritariamente dentro del Plan de la Nación. El objetivo central de esta estrategia consiste en transformar el sector agrícola tradicional y poco eficiente en una actividad rentable fortalecida por una estructura agraria adaptada a estos fines, preferentemente a través de organizaciones de producción y servicios.

69. A tal efecto, se llevan a cabo diversos programas, subprogramas y proyectos. El más importante de ellos es el Programa de Infraestructura Rural (PIAR) que conduce el Instituto Agrario Nacional (IAN). Como su nombre lo señala, este programa se dedica básicamente a dotar de la infraestructura necesaria a las dotaciones de tierras que se han realizado en virtud de la Ley de Reforma Agraria. Una parte significativa de los importantes recursos asignados a este programa se han destinado a la construcción de caminos, viviendas, centros poblados, agua potable, riego y drenaje, etc. en áreas rurales.

c) Organización, administración y ejecución

70. Ni las instituciones de gobierno ni la legislación existente en América Latina están adaptadas al tipo de desarrollo que se busca con los programas nacionales de desarrollo rural. Para que efectivamente éste lleve sus beneficios al campesino es necesario que los programas se basen en una adecuada planificación, y dispongan de una organización y administración apropiadas.

71. Para estos efectos, la dirección del programa debe constituirse en el elemento coordinador del más alto nivel, capaz de tomar decisiones que obliguen a las diferentes entidades de gobierno, y que cuente asimismo con un financiamiento concordante con sus objetivos.

72. Como organismo coordinador, a la dirección del programa no debería corresponderle la ejecución de las acciones conducentes al desarrollo, sino la orientación y financiamiento de éstas para que sean implementadas por los organismos de gobierno especializados y competentes.

73. El manejo y distribución del presupuesto por el organismo coordinador, entre las diferentes entidades ejecutivas, será factor determinante de los logros de los programas.

74. Los programas no deben duplicar las funciones del Estado en el campo rural, sino fortalecerlas y armonizarlas de tal manera que sirvan efectivamente al campesino pobre.

75. En Bolivia se determinó que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación y el de Asuntos Campesinos y Agropecuarios ejercieran la dirección nacional en la elaboración y planificación del desarrollo rural. Como mecanismos intersectoriales e interdisciplinarios, se encomendó la ejecución y cumplimiento del Programa de los ministerios directamente involucrados en la realización de proyectos de desarrollo rural.

76. El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, con el fin de coordinar, supervisar y evaluar los programas y proyectos de desarrollo rural, ha creado dentro de sus cuadros técnicos la Dirección de Desarrollo Rural como unidad responsable para el cumplimiento de los objetivos señalados en el Plan Quinquenal Agropecuario.

77. En Colombia, a través del DRI, se busca la integración de la acción estatal, o integración institucional, para romper con la tradicional forma de acción institucional basada en el esfuerzo aislado de cada una de las entidades. En tal sentido, el Programa integra las acciones de trece entidades, cuatro de ellas pertenecientes al sector agropecuario, una al sector trabajo, una a obras públicas, una a energía, cuatro a salud y dos a educación. Para efectos operativos, el Programa las agrupa en tres componentes: de producción, de infraestructura y sociales.

78. La integración de acciones del DRI colombiano no consiste en una simple suma o agregación de las acciones propias de cada una de las instituciones a la manera como tradicionalmente las han venido desarrollando. Se trata de acciones dentro del campo propio de cada entidad, pero concebidas en función de los objetivos del programa, constituyéndose así en instrumentos del mismo. Tales acciones se refieren a la investigación, el crédito, la comercialización, los recursos naturales, la construcción de vías, la electrificación rural, la salud, la educación, la agroindustrialización y otros.

79. En Cuba se implantó en 1976 una nueva división político - administrativa, en consonancia con el desarrollo de las regiones económicas. Además, se posibilitó la participación de las masas en los asuntos sociales del gobierno, en la solución de los problemas que afectan a la localidad, en la planificación y control de sus recursos y en la implantación de un nuevo sistema de dirección de la economía.

80. En el Perú y Venezuela se llevan a cabo programas importantes de desarrollo del sector campesino, sin disponer de una estructura administrativa especial para la ejecución de políticas de desarrollo rural. Estas se realizan principalmente a través de la aplicación de programas de reforma agraria y de otras políticas no necesariamente coordinadas, tales como transformación tecnológica, riego, drenaje y obras hidráulicas, expansión de la superficie agrícola, equipamiento físico, precios, crédito, comercialización, empleo, ordenamiento territorial, educación y asistencia técnica al campesino, y otros.

81. En el Paraguay, con el propósito de formular y mantener una política nacional de desarrollo rural y garantizar una efectiva coordinación de los programas, se organizó el Consejo Nacional de Progreso Social, estructura interinstitucional formada por diversos ministerios, incluso la Secretaría Técnica de Planificación Nacional.

82. En América Latina los programas generalmente abarcan en su dimensión horizontal, áreas o comunidades campesinas seleccionadas según las prioridades establecidas para aliviar la pobreza campesina. En este ámbito se materializan los objetivos a través de la realización de acciones coordinadas de los organismos de gobierno local. Tal dimensión horizontal de los programas significa una descentralización de las funciones hacia los gobiernos locales.

d) Avance de los programas y obstáculos para la instrumentación del desarrollo rural

83. La experiencia alcanzada indica que para lograr los objetivos propuestos en los programas de desarrollo rural, se necesitan cambios estructurales en el medio rural, así como también en otros sectores de la economía. Aquellos programas insertos en una estructura socioeconómica inadecuada tienden a dervirtuarse en su concepto original, desviándose incluso hacia otros sectores de la población no considerados prioritarios para el programa. Ante la dificultad de modificar el sistema de tenencia de la tierra, a través de la reforma agraria, se está tratando de resolver prioritariamente los problemas relacionados con la falta de capital y tecnología de los pequeños agricultores.

84. En México, al intentarse los cambios que se requieren para una fase más adelantada del desarrollo, quebrantando la estructura económica y modificando el esquema político, el "programa" encontró una fuerte y tenaz resistencia por parte de los intereses económicos que era necesario afectar. Así, aunque se hacía indispensable dar mayor importancia a la organización campesina, ésto no ha sido posible en la medida necesaria.

85. Generalmente la inversión del Estados en programas de desarrollo rural ha sido insuficiente para el logro de los objetivos propuestos. Esta situación se debe, entre otras causas, a que los gobiernos prefieren invertir en sectores más rentables, y aún dentro del mismo sector agrícola, prefieren inversiones más directamente productivas a corto plazo. El desarrollo rural exige la reasignación de los recursos financieros del país, y su transferencia sustancial a las áreas rurales.

86. Los programas de desarrollo rural deben necesariamente aplicarse en forma gradual, ya que rompen con los patrones de operación tradicionalmente utilizados por las entidades de gobierno, y chocan, además, con los vicios adquiridos a través del tiempo por las mismas comunidades rurales, en relación con sus propias estructuras de poder y su actitud hacia los servicios del Estado.

87. Al principio, los programas de desarrollo rural en México se aplicaron en forma acelerada, y resultan escasamente beneficiosos y de altos costos. En esta etapa inicial, aunque el personal estaba bien intencionado no tenía gran conocimiento de las necesidades de la comunidad. La falta de experiencia de los organismos públicos causó, entre otros efectos, muchos errores en la estimación de los costos de los proyectos, y, por consiguiente, el agotamiento de los presupuestos en plena ejecución de las obras.

88. En Colombia, evaluaciones de la efectividad de los organismos involucrados en el programa, indican contradicciones de orden conceptual en lo que se refiere a estrategias para inducir el desarrollo, así como la existencia de un conocimiento poco profundo de la economía campesina y su funcionamiento. El diagnóstico se limita a meros inventarios de necesidades, de tal forma que cada entidad elige, como estrategia principal de acción, aquella actividad frente a la cual puede actuar mejor.

89. Al estructurarse los programas de desarrollo rural, se da como un hecho la fácil cooperación y coordinación de las instituciones involucradas en él. Sin embargo, en la realidad, tal vez por la falta de un conocimiento profundo de los objetivos y metas y de la estrategia y filosofía misma del programa, no se ha logrado la efectiva participación institucional. De no resolverse este problema, será cada vez más difícil la ejecución de los programas de desarrollo rural, aunque se de al ente responsable mayor respaldo político, adecuado financiamiento y el más alto poder de decisión.

90. Pese al interés de algunos gobiernos por lograr la descentralización administrativa de sus programas de desarrollo rural, tales esfuerzos no han tenido resultados apreciables, por razones de orden político, administrativo, institucional, económico, etc.

91. Tanto los logros como los efectos de los programas de desarrollo rural en ejecución en América Latina son difíciles de percibir, por su reciente iniciación, reducido alcance geográfico y recursos presupuestarios limitados. No han podido, por lo tanto, alterar significativamente las tendencias en la producción, el empleo y los ingresos del medio rural, en su conjunto.

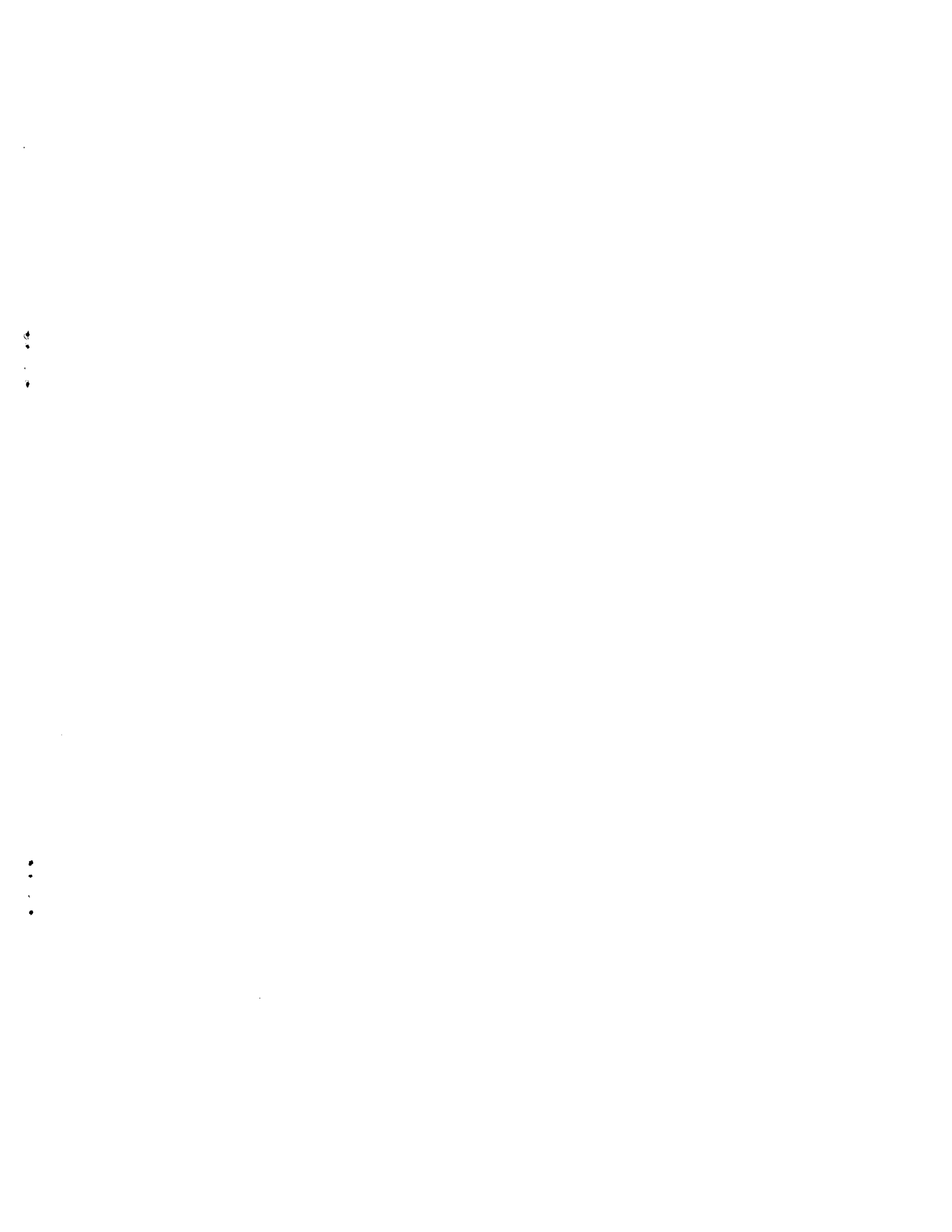
92. Finalmente, cabe señalar que aunque existe conciencia de la marginalidad en que vive gran parte de la población rural, en la mayoría de los países no existe un firme compromiso político para la realización de programas de desarrollo rural verdaderamente tales. A esto se une la ausencia de una efectiva organización campesina capaz de presionar por la realización de los cambios requeridos. Las fallas en la educación básica de la población rural y en la enseñanza agrícola, a diferentes niveles, dificultan aún más el logro de los objetivos del desarrollo rural.

93. Una evaluación de la marcha de uno de los programas mostró que la falta de motivación de las comunidades para participar activamente en la solución de sus problemas, era uno de los más graves obstáculos para el aprovechamiento de las obras y sistemas construidos por el Gobierno. Por lo general, las comunidades no eran consultadas acerca de sus necesidades, sino que se les ofrecía la obra sin posibilidades de elección, y sin requerir su parecer, ni siquiera para la simple localización física de un determinado proyecto.

94. En cuanto a los obstáculos para llevar a la práctica los programas de desarrollo rural, en la Consulta de México se mencionaron, entre otros, la falta de instituciones adecuadas y los defectos de la legislación existente; la oposición de los grupos afectados por los cambios que propugna el desarrollo rural; la falta de acceso de la población rural a los medios y recursos productivos; las desfavorables relaciones de intercambio para el campesino; la falta de adecuada comunicación entre técnicos y campesinos; las políticas de comercio exterior de los países desarrollados en cuanto a productos agrícolas; el paralelismo institucional; la falta de participación campesina en la programación y ejecución de los programas de desarrollo rural; inadecuados servicios de apoyo; y limitados recursos financieros.

•
•
•

•
•
•



•
•
•

•
•
•