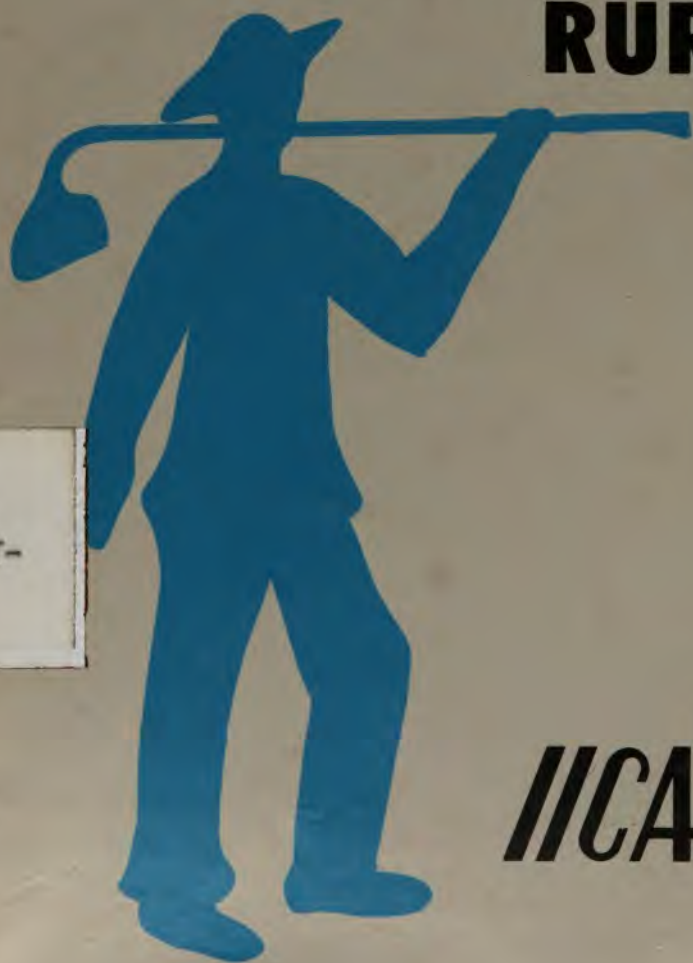


MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO RURAL



ICA
RRET-
41

IICA





1164
PR 11
291

SERIE "PONENCIAS, RESULTADOS Y RECOMENDACIONES
DE EVENTOS TECNICOS" No. 241

MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL PARA EL DESARROLLO RURAL



PRIMERA EDICION

© Dirección de Ciencias del Hombre
Subdirección General Adjunta de
Desarrollo Rural, IICA, 1981.

Levantado de Texto: Composición, IICA
Diseño de Cubierta: Guillermo Marín
Editores: Ernesto Liboreiro
Rodolfo Chena
Julio Escoto

"PONENCIAS, RESULTADOS Y RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS"

No. 241

ISSN-0534-5391

Este documento fue publicado por la Dirección de Ciencias del Hombre, de la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural, del IICA, bajo la Coordinación del Dr. Ernesto Liboreiro, Director.

San José, Costa Rica, 1981

00002041 ~~004329~~

CONTENIDO

	Página
Prólogo	5
Introducción	7
PARTE 1: CONCEPCION DEL IICA	
1. CONCEPTO DEL DESARROLLO RURAL	11
2. LA SITUACION DEL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	15
2.1 Producción e ingresos	17
2.2 Distribución de ingresos	22
2.3 Participación en las decisiones	27
2.4 Algunas perspectivas para el futuro	28
3. CONSIDERACIONES SOBRE POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL	31
3.1 Políticas para aumentar el ingreso por habitante	32
3.2 Políticas para mejorar la distribución de los ingresos	38
3.3 Políticas para aumentar la participación en la toma de decisiones de la población rural de recursos escasos	42

PARTE 2: ACCION DEL IICA

4.	SU NATURALEZA Y EVOLUCION . . .	51
5.	SU ENFOQUE PARA LA ACCION	56
5.1	Estrategias diferenciadas para el desarrollo rural	56
5.2	Cooperación con acciones de los países que involucren los tres componentes básicos del proceso de desarrollo rural	58
5.3	Dimensión espacial	60
	REFERENCIAS	63

PROLOGO

El documento que se presenta es el resultado de una intensa participación de decenas de especialistas de diversas disciplinas del IICA. Refleja por ello, su visión sobre las necesidades de la región en materia de desarrollo rural y sobre el enfoque que el IICA debería adoptar para llevar a cabo sus acciones de cooperación técnica internacional.

La actual administración considera, además, que esta publicación constituye un aporte valioso para el diseño de planes, programas y proyectos de los países miembros y para las labores de cooperación técnica que el organismo llevará a cabo en el futuro, y constituye la posición de la administración actual del IICA sobre tan apasionadamente tema el cual, sin duda, será objeto de evolución como también lo es, de hecho, el propio desarrollo rural.

Por lo expuesto, lo adopta como marco de referencia para sus acciones actuales y su futura evolución y se complace, al mismo tiempo, en ponerlo a disposición de los países miembros del IICA.



*José Emilio G. Araujo
Director General del IICA*

octubre de 1981

INTRODUCCION

El propósito de este documento es presentar la concepción del IICA sobre el desarrollo rural y los aspectos básicos de la acción que espera llevar a cabo a la luz de dicha concepción y de las características de sus países miembros.

La necesidad de este documento ha quedado ratificada con la suscripción de la nueva Convención, que fortalece y amplía las atribuciones del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, al convertirlo en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. La nueva Convención, al ampliar los fines del organismo en lo referente a las acciones dirigidas a estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para impulsar el desarrollo rural, enfatiza la conveniencia de contar con orientaciones para tal fin.

En ese sentido, se hace necesario contar con un documento orientador de las acciones del Instituto que explique el concepto de desarrollo rural sustentado por el organismo, las implicaciones que del mismo se derivan en términos de políticas, y el tipo de actividades que dentro de ese contexto merecerán atención preferencial.

La conveniencia de proveer pautas para la acción surge, entonces, de la necesidad de apoyar los esfuerzos que los países realicen para vigorizar, y a veces para reorientar, los procesos de desarrollo rural.

Este documento está compuesto de dos partes. En la primera se presenta la concepción del IICA so-

bre el desarrollo rural, y en la segunda se explica la acción que el organismo espera llevar a cabo con base en dicha concepción y en la heterogeneidad existente entre los países miembros, que requiere apoyos diferenciados y adaptados a cada contexto.

El concepto que se presenta en una primera sección de la primera parte de este documento, identifica diversos componentes de creciente aceptación dentro del campo del desarrollo rural. El análisis breve de la evolución histórica del desarrollo rural en los países de la región¹ (expuesto en una segunda sección de la primera parte) permite establecer en qué medida tales componentes han estado presentes en los procesos de desarrollo rural y en qué medida se requieren reorientaciones tendientes a lograr la presencia de ellos en los procesos futuros.

La tercera sección de la primera parte presenta las implicaciones que tiene el concepto de desarrollo rural expuesto —en términos de las políticas que pueden ser requeridas para plasmar el concepto— en la realidad concreta, aunque no constituyen recomendaciones generalizables para todos los países miembros.

La segunda parte del documento, destinada a explicar la naturaleza y características de la acción del IICA en apoyo de los procesos de desarrollo rural que los países llevan a cabo, contempla una sección dedicada a presentar la naturaleza y evolución del IICA, una segunda sección en la que se presenta el enfoque del organismo para la acción y una última en la que se explica la dimensión espacial que tiene el enfoque adoptado.

Conviene advertir que por su naturaleza de marco global para la acción, este documento no contiene orientaciones operativas específicas para el trabajo que desempeña el IICA en los países miembros a través de sus Oficinas Nacionales.

PARTE 1:
CONCEPCION
DEL IICA

1. CONCEPTO DE DESARROLLO RURAL

El concepto de desarrollo rural es uno de los más controvertidos de nuestro tiempo, no sólo por razones de orden científico sino porque los contenidos que se le atribuyen se originan también en los campos de la ética y de la ideología, como expresión de intereses de diferentes grupos sociales.

Las apasionadas polémicas que enciende obedecen, al mismo tiempo, a los corolarios que emanan de tal concepto, en términos de políticas y estrategias, por el enorme poder que éstas tienen para beneficiar o perjudicar las condiciones de vida materiales y espirituales de millones de personas pertenecientes a diversos grupos sociales.

Conviene tener en cuenta que el debate en torno del desarrollo en general, y del desarrollo rural en particular, versa sobre la orientación que se desea imprimir a los procesos de desarrollo mediante acciones planificadas y realizadas con ese fin ya que, de hecho, ciertos cambios tienen lugar sin la participación de organismos nacionales e internacionales, como resultado de los factores que operan dentro de cada sociedad en cada momento histórico.

La utilidad de un concepto puede juzgarse por la capacidad que tiene para comprender la naturaleza y variables fundamentales de un proceso y por la potencialidad que ofrece para derivar conclusiones del análisis para el cual se le utiliza.

Sin pretender analizar las motivaciones éticas e ideológicas existentes entre las comunidades científicas

cas, parecería que en éstas se va llegando a un consenso en el sentido de que la noción que durante muchos lustros definió al crecimiento económico como sinónimo del desarrollo, es incompleta. Simultánea con esta conclusión fue ganando terreno la idea de incorporar, como contenido obligado del proceso de desarrollo, la necesidad de alcanzar niveles aceptables en la distribución de ingresos. Aunque todavía no se ha logrado el mismo nivel de consenso que en los dos aspectos antes mencionados, durante los últimos lustros ha ido creciendo en importancia la necesidad de lograr la participación de los diferentes estratos de población en los procesos que los afectan.

No obstante, por razones de eficacia en proyectos y programas de desarrollo², el reconocimiento de la participación como un derecho del hombre y la necesidad de evitar la concentración de riqueza, ingreso y poder, llevan a contemplar la participación de todos los grupos sociales de la población en las diferentes facetas del proceso que las afecta, como un componente esencial de los procesos de desarrollo.

Por otra parte, las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han afirmado³ insistentemente que desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción, sino que es un concepto amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos entre la población y una amplia participación de todos los grupos sociales en las instituciones sociales y políticas.

Conviene hacer notar que el desarrollo constituye un proceso, una secuencia de transformaciones y no un objetivo fijo para lograr. Con demasiada frecuencia se presenta al desarrollo como un objetivo que se desea alcanzar, cuando en realidad se trata de estimular, generar o fomentar un conjunto de accio-

nes, a través del tiempo, cuyos contenidos esenciales estén dados por la búsqueda de niveles crecientes en: los ingresos por habitante, la distribución igualitaria de los mismos y la participación de todos los grupos sociales en las decisiones que los afectan.

La complejidad expuesta del concepto de desarrollo contempla la realidad de que un país puede estar desarrollándose en un sentido pero no en otro. Su población puede estar logrando niveles crecientes de ingreso por habitante, pero no estar mejorando la distribución de sus ingresos entre los diversos estratos sociales. Ocurrirá entonces un proceso de desarrollo distorsionado. De manera semejante, un país que logra una distribución más favorable de sus ingresos y mayor participación en sus decisiones por parte de la población, pero que no ve crecer el nivel de ingreso de sus habitantes, se encontrará involucrado en un proceso de desarrollo solamente parcial.

Conviene hacer notar la diferencia entre el concepto de desarrollo rural, como proceso, presentado recientemente, y el concepto de desarrollo rural integrado, que consiste en una estrategia diseñada para beneficiar específicamente a grupos sociales con escaso control de recursos, principalmente a agricultores con cierto control mínimo de recursos que les permitan participar más intensamente en la generación del producto bruto agrícola y en los frutos del crecimiento económico. El concepto de desarrollo rural del IICA, se refiere a un proceso de transformaciones que tiene lugar en las áreas rurales, que forma parte de un proceso más amplio de cambios que consiste en el desarrollo global, el cual involucra a todas las esferas de la vida nacional. En este sentido una estrategia como la del desarrollo rural integrado, puede ser empleada simultáneamente dentro de un país, con otras estrategias, como la reforma agraria o la colonización, con el propósito de estimular un proceso autosostenido de desarrollo rural, con las connotaciones ya aludidas de

aumento en el ingreso por habitante, mejor distribución de los ingresos y crecientes niveles de participación en las decisiones por parte de los núcleos sociales más postergados.

Desarrollo rural, en el sentido más amplio, es el componente rural del desarrollo general. Igualmente afectado por políticas y estrategias nacionales y estrechamente relacionado con el desarrollo urbano, tiene, sin embargo, diferencias importantes comparado con éste. La primera de ellas consiste en el papel clave, central, que ocupa la agricultura en el desarrollo rural, al ser ésta su fuente fundamental de producción, empleo o ingresos en la mayoría de los países de la región. El potencial agropecuario de cualquier área o zona determina en gran medida el grado de desarrollo rural posible. La segunda diferencia está dada por la gran dispersión poblacional que caracteriza las áreas rurales y su baja densidad en comparación con las ciudades⁴.

¶Dentro de esta concepción y contexto el IICA concibe el desarrollo rural como un proceso autosostenido dirigido a lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos entre los susodichos habitantes, y en la participación que estos tienen en las decisiones que les competen, respecto a tales áreas. El concepto de desarrollo rural se refiere, entonces, al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo y oportunidades de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan fundamentalmente, por tanto, a los destinatarios principales del desarrollo rural.

El concepto que el IICA presenta, pone el énfasis en el hombre como destinatario directo de las acciones y se basa en su concepción humanista del desa-

rollo⁵, en la cual el crecimiento económico, la salud económica y financiera de un país y su nivel tecnológico no tienen valor por sí mismos, adquiriéndolo solamente en relación directa a la proporción de la población que se beneficia y participa de tal evolución.

2. LA SITUACION DEL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

La brecha existente, en América Latina y el Caribe, entre el estado actual de las realizaciones y el de su potencial alcanzable durante la década que se inicia, hacen pertinentes los contenidos del concepto de desarrollo rural presentados en la sección anterior.

Aunque los niveles de realizaciones alcanzados en cada uno de los tres componentes ya mencionados, sean mejores para la región en su conjunto que para otras regiones subdesarrolladas del planeta, ellos revisiten niveles inaceptables para los habitantes de estas zonas, excepción hecha de porcentajes minoritarios de población. Esto es tanto más cierto si se considera que, aún en los países con más altos niveles de ingresos **per capita** y de satisfacción de necesidades básicas, se encuentran zonas con índices bajos en ambos aspectos, además de marcadas desigualdades en la distribución del ingreso y de bajos niveles de participación de las mayorías de la población rural en las decisiones que las afectan.

Al estudiar los enfoques geográficos e históricos agregados, es imposible reconocer los detalles vinculados a la gran variedad de situaciones particulares que han ocurrido y que se observan en la región. El Instituto reconoce que un análisis global puede inducir al error de proponer soluciones homogéneas para países

que difieren tanto en la gama e intensidad de problemas que enfrentan como en las opciones que tienen para resolverlos. No obstante, el observar la región en conjunto sirve para identificar sus grandes problemas.

La presión demográfica y el incremento de las expectativas de consumo experimentadas en la región han requerido del sector una creciente producción a precios no sólo competitivos con los mercados internacionales, a fin de obtener las divisas que requiere el desarrollo general, sino también a precios bajos para el consumo interno, con el objeto de mantener viables la urbanización y la producción industrial. Con tal propósito, los países han intentado diversas políticas que alteran los mecanismos de libre mercado o, en contados casos, que modifican la tenencia de los recursos naturales. Entre ellos ha sido frecuente financiar el desarrollo industrial a expensas del sector agropecuario con lo que se generaron diversos conflictos que se tradujeron, además, en la falta de incentivos y el debilitamiento notable del sector público agropecuario.

Al analizar la evolución del sector, y su situación al comenzar la década, se observa que los países no han logrado resultados satisfactorios en términos de los contenidos que preocupan al Instituto.

2.1 PRODUCCION E INGRESOS

La participación del sector agrario en la composición del producto bruto interno del conjunto de los países del área es del orden del 10.5 por ciento al comenzar la nueva década. Tomando los países individualmente, se dan variaciones que van del 41 por ciento al 3.4 por ciento.

El sector agrario adquiere una relevancia particular frente a la problemática regional, dado que:

- a) La producción nacional de alimentos constituye la principal fuente de nutrición para cada país.
- c) El sector es la fuente principal de las divisas que obtienen la mayoría de los países del área.

- b) **La disponibilidad eficiente de alimentos básicos contribuye a frenar la inflación.**

- d) **La actividad sectorial es una de las principales generadoras de empleo, bien sea en forma directa o indirectamente, en la producción de insumos y transformación de productos.**

- e) **El sector agropecuario empieza a contribuir con la agroenergía en la solución de los problemas derivados de la escasez del petróleo.**

- f) **Como sector productivo básico de las áreas rurales, las actividades agropecuarias pueden constituirse en motor estratégico del desarrollo rural.**

Las actividades agrícolas regionales han demostrado capacidad para responder a los desafíos del crecimiento cuando el conjunto de políticas adoptadas por los países resultó en ingresos adecuados para los productores.

En conjunto, el sector agropecuario de la región creció en la pasada década a un 3.5 por ciento anual promedio.

En gran variedad de rubros y países se pueden observar incrementos de producción y de rendimientos superiores a los de otras regiones del mundo, aunque es grande la variabilidad del grado de tecnología aplicado entre rubros y, para un rubro dado, entre países.

Al terminarse la década de los 70 parece claro que fue errónea la interpretación que, veinte años

atrás, consideró al sector agropecuario como retardatario del progreso económico.

La agricultura comercial creció, se incorporó plenamente a la economía de los países y consiguió una importante integración con las industrias procesadoras y proveedoras de insumos.

Si se toma como índice 100 el promedio de la producción agraria de los países de la región en el período 1961-1965, el índice llegó a 159 en el año 1979. En el conjunto de los países, los incrementos han sido siempre positivos.

Si se toma como índice 100 a la producción regional de alimentos por habitante en el período 61-65, el índice estaba en 111 al terminar la década pasada.

El optimismo que esta visión de conjunto parece inducir tiene que ser cauteloso, primero porque en el promedio general de la producción se incluyen no sólo alimentos básicos sino incluso varios rubros de exportación y, segundo, porque no se toman en cuenta las variaciones entre países ni dentro de los países.

Al final de la década, el índice de producción de alimentos per capita (1961-65= 100) estuvo por debajo del año base en once países.

También es importante tener en cuenta que la demanda de alimentos está creciendo a más de un 3.6 por ciento anual, cifra mayor al incremento de la producción.

La demanda potencial es todavía mayor cuando se considera que en 1979 unos 36 millones de personas padecían desnutrición proteico-energética (13 por ciento de la población regional).

Si la producción se ha mantenido constante, a fin de la década de los 70 más de 40 millones de personas se encuentran en esta posición.

En lo referente a la potencialidad de los recursos, se calcula que el área utilizada en la producción agropecuaria y forestal (incluyendo bosques naturales) en la región⁶ es de 1 976 millones de hectáreas. Pero existen crecientes pérdidas de tierra agrícola debido a: (1) incorporación de la tierra a usos no agrícolas; (2) erosión hídrica y eólica, salinidad y alcalinidad y desertificación; y (3) reducción de su capacidad productiva por mal manejo de las tierras. Se estima por ejemplo, que la superficie afectada por desertificación "muy elevada" y "elevada" constituye el 9.4 por ciento de la superficie total de América del Sur y el 6.1 por ciento de la superficie de América del Norte y América Central⁷. Además, se estima que en América Latina una proporción cercana al 80 por ciento de la tierra cultivada está afectada por la erosión⁸, el agua de los ríos exhibe un alto grado de contaminación y, aparentemente, la tasa de deforestación es mayor que el ritmo al que se establecen nuevas plantaciones forestales. Se calcula que la tala anual de los bosques en la región es del orden de 5 a 10 millones de hectáreas, mientras que en algunos países la reforestación no llega al 1 por ciento de la tala anual⁸.

Aunque el agua es abundante en América Latina, su disponibilidad es irregular y suele verse alterada por sequías o inundaciones, contaminación, problemas de suministro, uso inadecuado o degradación de los recursos hídricos.

No obstante que la producción agrosilvopastoril constituye el componente de mayor importancia en el producto bruto generado en la mayoría de las economías rurales de los países de la región y la principal fuente de ingresos (monetarios o no monetarios), de-

be advertirse que en varios de los países de la América Latina y el Caribe las actividades no agrícolas asumen un valor de gran importancia en las áreas rurales. Ellas adquieren relevancia como fuente de empleo y de ingreso primario, en algunos casos, y en otros de carácter secundario, en cuanto a magnitud.

Aunque lamentablemente existen muy pocos estudios sobre las actividades rurales no agrícolas en los países subdesarrollados, existe evidencia creciente, en los pocos trabajos que se ejecutan, que permite constatar la importancia de este fenómeno.

Un trabajo reciente de Carl Liedholm⁹ señala que la información disponible en los censos nacionales y estudios de diferentes países en el mundo indica que las actividades rurales no agrícolas son una fuente importante de empleo primario en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Tomando información de diversas fuentes para países de América, Asia y Africa, explica que en la mayoría de los 18 países donde se pudo obtener información relativamente reciente sobre el tema, la quinta parte o más de la fuerza laboral rural está involucrada principalmente en estas actividades. Aunque el porcentaje rural varía entre el 14 y el 49 por ciento, continúa diciendo, en más de tres cuartas partes del total de los países el porcentaje registrado fue entre el 19 y el 28 por ciento.

Refiriéndose al empleo rural no agrícola como empleo secundario, el mismo autor informa que las estadísticas sobre empleo primario frecuentemente menosprecian su magnitud, ya que no reflejan el número de agricultores que participan, sea ocasionalmente o en determinadas épocas del año. La poca información existente indica que entre el 10 y 20 por ciento de la fuerza laboral masculina participa en trabajos no agrícolas como ocupación secundaria. El autor culmina la sección referida a la importancia de las

actividades rurales no agrícolas con las palabras siguientes¹⁰:

“En síntesis, pareciera que la actividad no agrícola en áreas rurales es fuente de empleo para un 30 a 50 por ciento de la fuerza rural laboral en naciones en vías de desarrollo cuando se incluye información tanto sobre empleos primarios como secundarios. . . Por lo tanto se considera, en términos de empleo, que las actividades no agrícolas constituyen cuantitativamente, un componente importante de la economía rural. . . , que no puede ignorarse al diseñar políticas o programas de desarrollo rural”.

2.2 DISTRIBUCION DE INGRESOS

En lo referente a la distribución de ingresos, la situación de la región adolece de graves defectos. Contrariamente a la imagen de países de clase media, generada por los promedios de ingresos **per capita**, presentados a nivel mundial, las disparidades existentes entre países de la región son grandes (uno a diez para los extremos) y mucho mayores lo son las diferencias en su interior. Un trabajo de UNICEF¹¹ nos informa que:

“ . . . las desigualdades internas son tales que, dentro del mismo país, la relación entre los ingresos medios del 10 por ciento de la población de nivel más alto y del 20 por ciento más bajo puede superar las 50 veces. De acuerdo a las cifras disponibles, para el conjunto de América Latina en 1970 esa relación llegaría a 35 veces.”

Mientras en 1970 el 20 por ciento del estrato de ingresos más pobre recibía solamente el 2.5 por cien-

to del ingreso total de la América Latina, el estrato del 10 por ciento de mayores ingresos recibía el 43.9 por ciento. El mismo trabajo¹² revela que:

“Existe. . . la convicción de que en la mayoría de los países latinoamericanos el ingreso y el consumo están más desigualmente distribuidos que en la mayor parte de los demás países del mundo (United Nations, 1974), juicio al parecer confirmado por las mediciones incompletas disponibles. Esto significa que, desde este punto de vista, la situación es también peor de lo indicado por los valores medios.”

Conforme a las estimaciones de la pobreza¹³ en América Latina alrededor de 1970, la población debajo de la línea de pobreza alcanzó a 107 millones de personas, un 64 por ciento de las cuales (68 millones) estaba localizada en zonas rurales, en tanto que 39 millones (36 %) lo estaban en áreas urbanas. Las mismas estimaciones muestran la diferencia existente entre países de la región, con un 19 por ciento de los hogares bajo la línea de pobreza en las áreas rurales argentinas hasta un 75 por ciento de Honduras, entre los diez países con información disponible.

Las teorías que exponen que el proceso de crecimiento económico de un país beneficia a la totalidad de la población, sin necesidad de adoptar políticas tendientes a una mejor distribución de los ingresos, se ve refutada por la información estadística disponible.

La CEPAL¹⁴ elaboró un cuadro, sobre la base de información de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Honduras y Venezuela, del cual surge que el 20 por ciento de la población más pobre, la que recibía en 1960 el 3.1 por ciento del ingreso total, pasó a recibir en 1970 el 2.5 por ciento, habiéndose operado paralelamente un crecimiento económi-

co positivo en el mismo lapso. En el mismo período, ese 20 por ciento más pobre solamente participó en un 0.4 por ciento del incremento total del ingreso, en tanto que el 10 por ciento más rico logró capturar un 30.7 por ciento del incremento. En conclusión, la distribución del ingreso empeoró entre ambas fechas, concomitantemente con el incremento en el ingreso per capita¹⁵.

Dado que las condiciones de pobreza, satisfacción de necesidades básicas y distribución del ingreso están fuertemente asociadas con las condiciones del empleo, es conveniente mencionar algunos aspectos de la evolución del mismo para la región. Una primera observación¹⁶ revela que, en el conjunto de América Latina, la tasa de desempleo abierto se ha mantenido estable, alrededor del 6 por ciento para el lapso comprendido entre 1966 y 1977, habiendo sufrido fluctuaciones anuales alrededor de dicha cifra, aunque sin reducirse, a pesar de las altas tasas de crecimiento de la región durante tal período. La cifra promedio de un 6 por ciento no es preocupante para el conjunto de las economías, habiendo superado el 10 por ciento de desempleo abierto para el lapso 1975-1977 solamente en uno de los 17 países considerados, Chile, con aproximadamente un 15 por ciento.

El aspecto más grave en lo referente a empleo es el subempleo. Para el conjunto de la América Latina, la subutilización fue de 17.6 por ciento y para las áreas rurales fue del 29 por ciento alrededor del año 1978, es decir, que casi 3 de cada 10 personas estuvo subempleada en las áreas rurales.

Los trabajadores sin tierras, los minifundistas, la juventud y las mujeres se han convertido en los núcleos humanos más afectados por los problemas del desempleo y subempleo en las áreas rurales.

La carencia de oportunidades de empleo para la creciente población de las áreas rurales, por un lado, y la localización, en las ciudades, de las actividades pertinentes a los sectores secundario y terciario, con mayores tasas de expansión que el agro, han redundado en mejores expectativas de vida y empleo en lo urbano, trayendo aparejados desordenados procesos de migración, con su secuela de problemas ya conocidos. El nivel de desarrollo general de los países, aún en los casos de crecimiento económico fuerte y sostenido, no ha impedido que estas migraciones continúen.

La desigual distribución de los ingresos se manifiesta tanto entre los ingresos *per capita* de los diversos grupos sociales que habitan en las áreas rurales como entre los ingresos *per capita* de los habitantes rurales comparados con los urbanos.

La distribución de los ingresos no sólo afecta el ingreso monetario de los más pobres rurales, sino también su "ingreso social" y la cantidad de servicios, especialmente públicos, que éstos reciben. Las políticas de inversión pública están orientadas de preferencia a financiar obras públicas y servicios socio-culturales para las poblaciones urbanas, lo que se traduce en el deterioro en las condiciones de salud, vivienda, educación, transporte y vías de comunicación, electrificación, agua potable, esparcimiento y distracción, entre otras, que sufren las áreas rurales respecto de las urbanas y dentro de las rurales las más pobres respecto a las menos pobres¹⁷. Así, por ejemplo, se ha podido documentar que los sistemas de seguridad social tienen mucha mayor cobertura tanto en lo que respecta a número de beneficiarios como en la amplitud de los beneficios a que el usuario tiene acceso¹⁸. La mortalidad infantil en áreas rurales es el doble que la mortalidad en áreas urbanas¹⁸. Lo mismo ocurre en cuanto a camas-hospital por cada mil habitantes y médico por cada 10 000 habitantes. La desnutrición en niños ru-

rales es casi el doble en cuanto a calorías como a proteínas **per capita**¹⁸. Los servicios de agua potable alcanzan sólo al 16 por ciento de la población rural en tanto que llegan a un 60 por ciento de la población urbana¹⁸. Los servicios eléctricos llegan sólo a un 23 por ciento de la población rural ubicada en pequeñas aldeas y fincas, y el uso de esta energía eléctrica se aplica en un 60 por ciento para agroindustrias y comercios ubicados en dichas fincas o villorios¹⁹.

No obstante el elevado impacto de la educación en el ingreso y oportunidades de mejor vida para los más pobres rurales, es en estas áreas donde los programas de educación primaria y técnica presentan mayores limitaciones. En 9 países de América Latina se ha demostrado la alta correlación que existe entre niveles de escolaridad y posibilidades de aumento del ingreso y de cómo los grupos rurales son los que menos se benefician con la educación²⁰.

Los programas de infraestructura rural presentan también problemas relacionados. El acceso de los campesinos y población rural a caminos y vías que les permitan sacar sus productos a los mercados y poder, en definitiva, trasladarse a villorios o ciudades donde puedan encontrar algún tipo de esparcimiento o recreación, es también limitado no sólo en cuanto a la existencia de facilidades de transporte, sino en cuanto al mantenimiento que permita el uso de éstos en todas las épocas del año²¹.

En varios países de América Latina se ha documentado el deterioro que tanto en el ingreso monetario como social sufre el sector rural y se han utilizado algunas de las políticas que más adelante se detallan²².

2.3 PARTICIPACION EN LAS DECISIONES

En lo referente a la participación de las mayorías poblacionales de las áreas rurales en las decisiones que las afectan, puede decirse que muy poco es lo que se ha avanzado. Existe un creciente reconocimiento sobre la importancia de esta participación en el logro de mayor eficiencia económica, satisfacción más inmediata de las necesidades sentidas por la población, mejor distribución del ingreso y mayor estabilidad social, pero poco es lo que se ha avanzado en la adopción de medidas tendientes a institucionalizar dicha participación. Este componente está fuertemente relacionado con la distribución de los medios de producción.

En la mayoría de los países de la región se mantiene una notable dicotomía: por un lado una minoría de personas que controla los medios de producción; y por el otro una mayoría que posee, fundamentalmente, su propia fuerza de trabajo y que controla escasos medios de producción. En el agro, estos últimos están representados fundamentalmente por dos grupos: los trabajadores del campo sin tierras y los pequeños agricultores con sus correspondientes familias.

Lógicamente, la participación en las decisiones sobre producción, comercialización, financiamiento y otros por parte de los trabajadores del campo sin tierras es prácticamente nula, ya que solamente poseen su propia fuerza de trabajo.

Con los pequeños agricultores ocurre algo semejante. Aunque no constituyen un grupo homogéneo, la cantidad y calidad de los recursos controlados por

un elevado porcentaje de ellos, solamente les permite obtener niveles de producción destinados esencialmente a satisfacer las necesidades del productor y su familia, y la producción es llevada a cabo fundamentalmente con la fuerza del trabajo familiar. Estas limitaciones de recursos imponen, a su vez, limitaciones para el acceso al crédito, la tecnología, los insumos y los mercados de productos. Las posibilidades de participación se ven, por lo tanto, considerablemente limitadas, sin poder trascender su inmediata esfera de acción. A los obstáculos que presenta la estructura agraria suele agregarse la inexistencia de una política que promueva la organización campesina o que simplemente permita que tal organización tenga lugar por iniciativa de los mismos agricultores.

A su vez, las restricciones en materia de medios de producción y de participación en las decisiones inciden, de manera terminante, sobre los niveles de ingresos y de vida de estas capas de la población. La concentración de los ingresos sigue el curso de concentración de los medios de producción.

2.4 ALGUNAS PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Si los factores, internos y externos a la región, que afectan el desarrollo de la agricultura y la vida rural mantuvieran el ritmo y composición de períodos pasados, es probable que hacia el año 1990 se presente una situación como la siguiente:

- a. Déficits de alrededor de 1 a 1.5 millones de TM de granos en Bolivia y Haití; entre 9 y 11.5 millones de TM de granos en Chile,

Colombia, Ecuador, Perú y otros países de ingreso medio, y entre 2 y 2.5 millones de TM en Venezuela. Se prevén, por otra parte, superávits de producción de granos en Argentina, Uruguay y Suriname²³ (en 1975 la producción de cereales de la región se estimó en 76.3 millones de TM)²⁴.

- b. Serios déficits en la balanza de pagos por el pago neto de utilidades e intereses de la inversión y los préstamos externos (hacia 1975 el endeudamiento externo duplicaba largamente el poder de compra de las exportaciones)²⁵.
- c. Escasas posibilidades de sustituir al petróleo, siquiera en forma significativa, por energía proveniente de la agricultura y de otras fuentes. En Brasil se estima que en 1985 el consumo probable de petróleo será de 600 millones de barriles de los cuales sólo el equivalente de 10 millones de barriles puede obtenerse por transformación de la biomasa²⁶. En los últimos años el costo de las importaciones de derivados de petróleo impondrá una seria carga financiera en casi todos los países de la región, hará que se reduzca el consumo de energía de fuentes fósiles y que la población siga usando más y más energía no comercial. Esto redundará en una sobreutilización de los recursos renovables y en la destrucción de habitats, con sus consecuentes daños ecológicos en gran escala²⁷.
- d. Un incremento de la población total que habita en las áreas rurales, de 123 millones en 1975 a un poco más de 140 millones en 1990²⁸ (lo que asume una tasa de crecimiento anual de 1.6 por ciento, similar al

período 1950-1975)²⁹, con un cambio previsible en la estructura de la población hacia edades mayores³⁰.

Por otro lado, importantes recursos alimenticios autóctonos tales como las raíces y frutales nativos de los trópicos, seguirán siendo desaprovechados, en caso de continuar recibiendo la misma atención que en la actualidad.

En lo referente a la distribución del ingreso, una estimación relativamente reciente³¹ muestra que el 20 por ciento de los latinoamericanos de más bajos ingresos habría recibido en 1977 el 3.5 por ciento del ingreso disponible, mientras que el 10 por ciento de más altos ingresos el 33.5 por ciento del mismo. Conforme al autor de este análisis:

“las cifras anteriores ponen de manifiesto el hecho de que si alrededor de 164 millones de latinoamericanos reciben el 18 por ciento del ingreso disponible y 16 millones reciben el 40 por ciento, no podemos esperar que haya mercados para nuestros productos, que haya desarrollo económico y, en especial, que exista paz y tranquilidad para nuestros hijos”.

El mismo autor consigna³², en cuanto a la tasa de desempleo de la fuerza de trabajo, que ésta pasó, entre 1960 y 1978, del 7.4 al 12 por ciento; si continuase la tendencia para fines de este siglo, cerca del 24 por ciento de esa misma fuerza de trabajo estaría desempleada. Es necesario resaltar que los cálculos anteriores son del desempleo “cuantificable”, aquel que se produce en el sector urbano y agrícola comercial y semicomercial, por lo que la gran parte de la población rural queda sin ser incluida, como tampoco las cifras correspondientes al subempleo y al empleo estacional.

3. CONSIDERACIONES SOBRE POLITICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

La posibilidad de impulsar procesos de desarrollo rural caracterizados por los tres componentes mencionados en la primera sección, depende de las condiciones resultantes de los procesos históricos y de las políticas que se adopten. En esta sección se presentarán algunas consideraciones sobre políticas susceptibles de ser utilizadas con eficacia, por parte de los países, para fomentar procesos como los señalados anteriormente³³.

La inclusión de esta sección tiene el doble propósito de informar sobre los tipos de políticas que el IICA estima que han sido eficaces para dotar a los procesos de desarrollo rural de los tres componentes ya mencionados, y de contribuir a transmitir, con mayor claridad, la dimensión de las transformaciones involucradas, en gran medida, en la concepción presentada del desarrollo rural. Como se enfatizará en la segunda parte, la pertinencia sobre la conveniencia de aplicar estas u otras políticas es de la exclusiva incumbencia de los respectivos gobiernos miembros.

En los puntos siguientes no se pretenden consignar detalladamente las políticas que están a disposición de los países para dotar a los procesos de desarrollo rural con los contenidos de mejoramiento en los ingresos por habitante, distribución de los ingresos y participación en las decisiones. Las consideraciones que se formulan se refieren más bien a aspectos que se estiman cruciales.

3.1 POLITICAS PARA AUMENTAR EL INGRESO POR HABITANTE

Pueden diferenciarse aquí dos grupos de políticas: las referidas al numerador (crecimiento económico) y las dirigidas al denominador (cantidad de habitantes del país). En cuanto al primero, de manera sintética puede decirse que las posibilidades de crecimiento económico están fuertemente correlacionadas, en sentido positivo, con la vigencia de condiciones favorables para la formación de capital en las áreas rurales, a mediano y largo plazo. Las posibilidades de formación de capital, o inversión, en las áreas rurales dependen, en la mayoría de las economías de la región, de dos variables fundamentales: la rentabilidad y el riesgo para las actividades que pueden localizarse provechosamente en las áreas rurales, en comparación con las que reconocen una ubicación más favorable en las áreas urbanas. De esta manera, las políticas que tienden a favorecer niveles de rentabilidad más elevados para las actividades con posibilidades de localizarse favorablemente en las zonas rurales contribuyen a elevar los niveles de inversión en estas áreas y a aumentar consecuentemente las posibilidades de incrementar el producto bruto rural. Entre ellas merecen especial consideración las políticas dirigidas a:

- a. Ampliar los mercados internos (expandir la demanda de productos procedentes del agro, principalmente por parte de los grupos sociales con bajos niveles de consumo de alimentos y de diferentes ramas de la industria) y externos (disminución de medidas proteccionistas en el exterior, eliminación de políticas de "dumping" por parte

de competidores, mejoramiento de los términos del intercambio con productos industrializados).

- b. Generar y adaptar tecnologías de posible incorporación (para la estructura productiva y las áreas cuya producción se fomente).
- c. Favorecer el acceso al financiamiento (en cantidades, intereses, líneas productivas, garantías, plazos y tramitaciones adecuadas).
- d. Favorecer el acceso de insumos (en cantidades, calidades, precios y oportunidades adecuadas).

De manera semejante, resultan favorables para la inversión y el crecimiento económico en las áreas rurales las políticas dirigidas a disminuir los niveles de riesgo, por ejemplo mediante la constitución de seguros de diferentes tipos y la reducción de las incertidumbres en los precios de los productos que se venden en los mercados interno e internacional, en las condiciones de cobro y, en general, en los diferentes aspectos institucionales referidos a las fases de producción, comercialización y financiamiento.

Hay que enfatizar que las políticas deben ser capaces de generar condiciones aceptables para las zonas rurales, en comparación con las urbanas, lo cual implica que algunas de las políticas deben emanar de ministerios y organismos descentralizados ajenos al quehacer directo con lo rural.

Las experiencias en los países de la región parecen aconsejar que las relaciones que deben ser cambiadas son las de rentabilidad y riesgo entre actividades localizables en áreas rurales y urbanas. Restringir la formulación y adopción de políticas y estrategias a la

esfera agrícola, e incluso rural, limita de manera considerable las posibilidades de éxito para el desarrollo rural.

No existe duda sobre la conveniencia de seguir empleando políticas tradicionales (precios, financiamiento, tasas de cambio, etc.) dirigidas a aumentar la producción, pero se requiere depositar un énfasis considerablemente mayor en las políticas que tiendan a favorecer aumentos de producción en las áreas rurales, a partir de una reorganización de las economías, cambiando las prioridades actuales, emergentes de la presente distribución de los recursos e ingresos.

Esta afirmación asume valor principalmente para aquellos países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso y con bajos niveles de satisfacción en las necesidades básicas, ya que en ellos difícilmente podrán lograrse aumentos significativos en la producción de las áreas rurales, y principalmente en los productos destinados al mercado interno, en la medida en que sectores productivos de bienes y servicios superfluos para las mayorías de sus poblaciones, sigan captando importantes recursos. La expansión del producto bruto agrícola y rural tendrá lugar en la medida en que se otorgue a estas áreas una elevada prioridad en el concierto de las decisiones nacionales. No se quiere significar con esto que la redefinición de las prioridades deba tener lugar a expensas de sectores industriales cruciales para el desarrollo y beneficio de las mayorías. A los gobiernos corresponde redefinir sus prioridades para favorecer procesos de inversión públicos y privados en áreas rurales a expensas de la expansión de sectores productivos de bienes y servicios que no benefician de manera significativa a grupos mayoritarios (compuestos predominantemente por poblaciones de ingresos bajos, en algunos países, y de ingresos bajos y medianos en otros) de la población urbana y rural.

El mejoramiento de las condiciones para invertir en el agro, a partir de una reorganización de las economías planteada en el párrafo anterior, asume enorme importancia ya que no se trata simplemente de favorecer tales condiciones mediante transferencia de recursos y subsidios, dentro de economías de mercado. Mejorar los términos de rentabilidad y riesgo para el agro, sin cambiar las prioridades para diferentes ramas de la economía, podría significar simplemente aumentar los niveles de ingresos de los grupos sociales con mayores recursos productivos en el agro, ya que el problema de insuficientes tasas de crecimiento en la producción del agro latinoamericano y caribeño no se manifiesta por igual en todas sus líneas de producción. Existe una clara diferencia a nivel agrario, con altas tasas de crecimiento en algunos productos e incluso regiones, mientras que simultáneamente se manifiestan tasas muy bajas de expansión para otros productos y regiones. Por esto, la expansión en la producción promedio del agro debería ser consecuencia, principalmente en países afectados por la pobreza, de la expresión de necesidades básicas de alimentación y materias primas de la población rural y urbana, en términos de demanda efectiva (necesidad respaldada por poder de compra).

La intervención directa del Estado en el proceso de formación de capital, en las áreas rurales de algunos países, ha tenido mucha importancia para los aumentos de producción; tal es el caso de México con sus inversiones de infraestructura de riego, pero la importancia de este tipo de políticas puede ser creciente para algunos países.

Solamente en lo referente a riego puede señalarse³⁴ que de los 140 millones de hectáreas que existen en América Latina y el Caribe en cultivos anuales, cultivos permanentes, praderas cultivadas y barbechos, cerca de 12 millones están bajo riego, aunque

las áreas potenciales para riego en toda la región son mucho mayores^{3 5}. Por ejemplo:

- a. En Centroamérica y Panamá son 7 veces superiores al área actual.
- b. En Perú 1.5 veces superiores.
- c. En Brasil 3.5 veces considerando solamente el Valle del Río San Francisco.
- d. En México podrían incorporarse 8 millones de hectáreas en adición a los 5 millones ya existentes.

De manera semejante, el Estado ha intervenido (y puede continuar haciéndolo en forma aún más intensa en la década del 80), en lo referente a aumentar el proceso de formación de capital y aumento en la producción por parte de pequeños agricultores deseosos de controlar mayores recursos y alcanzar mayores ingresos. La potencialidad de los pequeños agricultores puede ser considerablemente enaltecida, por parte del Estado, brindándoles acceso a mayores recursos.

Una última consideración sobre políticas para aumentar el numerador, es decir el ingreso total, es la referente a la conservación de los recursos naturales renovables. En muchas zonas de los países de la región, el manejo que se hace de la tierra, el agua y el bosque no es, en general, conducente al mantenimiento de su calidad y/o recuperación. En lo que toca al agua, y sobre todo la que sirve para riego, parecen existir grandes desperdicios de su volumen físico. Se afirma que de cada tres partes de agua que se entrega en la toma de servicios, sólo una de ellas es aprovechada por los cultivos^{3 6}. En el caso de los bosques la tasa de extracción puede ser muy reducida en términos del volumen existente.

Las posibles causas de esta situación son variadas³⁷ y van desde la existencia del minifundio, que favorece el uso inadecuado de las tierras y aguas, inclusive una propensión a la erosión, hasta muy diferentes problemas³⁸, entre los cuales pueden citarse: (a) los relacionados con la vigencia de disposiciones legales y reglamentarias desactualizadas; (b) la muy débil participación, en muchos casos, de los Ministerios de Agricultura y de los usuarios, debidamente organizados, en los procesos de planificación, estudio, diseño, construcción, operación, conservación y desarrollo de los proyectos o distritos de riego; y (c) una escasa o nula coordinación institucionalizada entre los diferentes organismos o entes que en los países son responsables de la definición, implementación y aplicación de las políticas que, como las de investigación, extensión, crédito, comercialización y capacitación agrícola, entre otras, son indispensables para el mejor aprovechamiento conjunto de las tierras y aguas disponibles.

Entre las varias políticas que han demostrado tener cierto nivel de eficacia para el manejo racional de los recursos naturales destacan las que tienden a reorganizar las unidades de producción agropecuarias (incluidas las políticas de redistribución de tierras), la administración de distritos de riego y el fomento forestal.

En lo correspondiente a las políticas referidas al denominador, es decir al control del crecimiento de la población, el terreno que se pisa es sumamente escabroso. Las informaciones existentes parecen indicar que durante la década del 70 se ha notado ya en algunos países una reducción en las tasas de crecimiento vegetativo de la población. Este hecho parece brindar posibilidades de mejorar el bienestar de la población rural, principalmente a largo plazo, dado el lento proceso de maduración de este tipo de "inversión".

Por otro lado, informaciones disponibles también parecen indicar que el poner en marcha políticas de control de la natalidad se ha llevado a cabo, en algunos casos, con la violación de los derechos de las personas que participan en tales programas.

En relación a este tema dice la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano³⁹:

“La familia rural y la suburbana sufren particularmente los efectos de los compromisos internacionales de los gobiernos por lo que hace a planeación familiar, extendida como imposición antinatalista y a experimentaciones que no tienen en cuenta la dignidad de la persona ni el auténtico desarrollo de los pueblos”.

Parecería razonable que estas políticas conduzcan a imbuir los procesos de desarrollo rural, no sólo del logro de ingresos per capita crecientes, sino también del componente de participación por parte de las personas involucradas. Por esto debería tomarse especial precaución para que las decisiones sobre el control de la natalidad sean realizadas por los propios interesados y con el pleno conocimiento de su naturaleza y responsabilidad.

3.2 POLITICAS PARA MEJORAR LA DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS

La adopción de políticas que conlleven modificaciones profundas en la distribución de los recursos (tierras, aguas, capital) puede lograr mejorías significativas en la distribución de los ingresos. Se puede observar que algunos países de la región⁴⁰ lograron en las últimas décadas mejorías altamente significativas en la distribución del ingreso rural mediante la adop-

ción de estrategias que comprendían políticas de transferencia de los medios de producción, de pequeñas minorías, hacia grupos sociales con carencia de ellos, o hacia el Estado. En algunos países lo esencial para mejorar substancialmente la distribución del ingreso es disminuir significativamente el grado de concentración en la propiedad del capital y de los recursos naturales, renovables y no renovables.

Existen muchos países, o algunas zonas dentro de ellos, en los que, si no hay un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, combinada con otras políticas que transformen la estructura agraria, ninguna política o estrategia será suficiente para mejorar significativamente la distribución de los ingresos. Existen, por otro lado, países en los que se han realizado avances notables mediante la transferencia de tales recursos al Estado, y otros en que tal adelanto se ha realizado con la transferencia del control a los particulares, fortaleciendo el régimen de propiedad privada.

En resumen, constituye una necesidad la disminución significativa en la concentración de los recursos en manos de los particulares, a los efectos de su distribución, pero no existe requisito de posesión indispensable de tal control por parte de los grupos de beneficiarios o por parte del Estado.

Empero, además, el ejercicio del poder político se encuentra sumamente limitado cuando existe concentración del poder económico, impidiendo los grupos sociales que concentran este poder, la adopción de políticas tendientes a provocar profundas transformaciones en la organización económica, social y política. El ejercicio del poder conducente a la adopción de políticas que favorecen a las mayorías de la población requiere, por lo tanto, medidas para desconcentrar la posesión de los recursos económicos.

La creación de diferentes modalidades de formas asociativas de producción⁴¹, como parte de estrategias que contemplan la redistribución de activos, colonización, concentración parcelaria, etc., favorece una distribución más equitativa de los ingresos en la población y una posibilidad considerablemente mayor de satisfacer las necesidades básicas. La unión de esfuerzos permite la canalización de servicios como la salud, educación, vivienda y recreación, a costos sensiblemente menores, lo que brinda posibilidades de acceso que difícilmente se verificarían en caso de asentamientos individuales. La mayor igualdad en la distribución del ingreso, que posibilitan estas formas asociativas, surge de que la redistribución para sus miembros se realiza fundamentalmente en proporción al trabajo aportado. Como la experiencia lo indica, la fuerza de trabajo disponible para diferentes personas es muy semejante, diferenciándose fundamentalmente por la calidad del trabajo que pueden aportar. En algunos casos pueden efectuarse retribuciones diferenciadas en función de las diferentes calificaciones, pero también es factible redistribuir el trabajo sin realizar tal diferenciación, como sucede en la actualidad en la mayoría de las experiencias asociativas.

La capitalización social (en comparación con la distribución individual) de las utilidades contribuye a enaltecer, dentro de las formas asociativas de producción, la consecución de ambos aspectos: una mejor distribución del ingreso y una mayor satisfacción de necesidades básicas. Esto, en virtud de que este régimen aumenta las inversiones dirigidas a proveer este tipo de servicios sociales brindándoselos por igual a todos los miembros de la empresa.

De otro lado, aunque no existe experiencia en los países de la región con respecto a políticas de participación en las utilidades de empresas, dirigidas en parte al mejoramiento de los patrones de distribución de ingresos, y en parte a la ampliación del merca-

do interno y a aumentar la productividad del trabajo, puede ser conveniente considerar tal alternativa como viable, principalmente en países que tienen un elevado porcentaje de su población económicamente activa en el estrato de asalariados. La participación en las utilidades generadas en las empresas, por parte de sus asalariados, contribuiría a mejorar la distribución del ingreso y a mejorar los niveles de satisfacción de sus necesidades básicas.

La posibilidad de que los diferentes grupos sociales de las áreas rurales tengan oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas en medida creciente, está vinculada, en gran parte, con el poder adquisitivo que tengan tales grupos. Las políticas dirigidas a un mejoramiento en la distribución de los ingresos pueden tener, en cuanto que ellas alcancen importancia, un impacto altamente positivo sobre los niveles de satisfacción de estas necesidades. Sin embargo, los valores, creencias y costumbres, fuertemente arraigadas en la población con el transcurso de los siglos, pueden obstaculizar, como diversas investigaciones lo revelan, que los aumentos en los niveles de ingresos disponibles se traduzcan, principalmente en el corto y mediano plazo, en mejorías comparables en la satisfacción de las necesidades de nutrición, salud, educación, vivienda y recreación. La educación de adultos, mujeres y hombres, constituye una necesidad que debe ser satisfecha mediante políticas adecuadas, para que el aumento del ingreso se traduzca en mejoramiento de los niveles de vida básicos y no en un consumismo alienante e innecesario. Aunque las políticas de redistribución de ingresos y de educación tienen importancia decisiva para alcanzar niveles deseables de satisfacción de las necesidades básicas, las políticas emanadas de organismos públicos y/o privados, específicamente dirigidas a mejorar carencias en nutrición, salud pública, vivienda, etc., pueden coadyuvar en la satisfacción de las mismas. Conviene, sin embargo advertir que la simple formulación y operacionalización de políticas

de este último tipo, propias de la acción de un Estado benefactor, constituirán un simple paliativo, incapaz de resolver significativamente tal problemática, sin el concurso de las políticas vitales dirigidas como ya se dijo, a colocar al alcance de las poblaciones pobres niveles suficientemente elevados de ingresos para que ellas mismas se provean su propia satisfacción. La educación jugará un papel complementario de enorme importancia para canalizar el mayor poder adquisitivo hacia destinos prioritarios. La beneficiencia es ineficiente para solucionar los problemas y desarrolla hábitos que no son consistentes con los contenidos de un desarrollo rural sustentado en el esfuerzo de los propios beneficiarios.

3.3 POLITICAS PARA AUMENTAR LA PARTICIPACION EN LA TOMA DE DECISIONES DE LA POBLACION RURAL DE RECURSOS ESCASOS

Existe creciente evidencia teórica y empírica de que para lograr niveles crecientes de participación por parte de las capas pobres de la población rural en las decisiones que las afectan, se requiere su control directo sobre los medios de producción. La experiencia a nivel mundial tanto en países socialistas como capitalistas, parece indicar que la concentración de medios de producción en manos de minorías que controlan los aparatos del Estado obstaculiza la participación. Esta hipótesis, en curso de verificación en las diferentes experiencias que se viven, parece observarse como cierta, tanto en casos de concentración de la propiedad de los medios de producción por parte de particulares como por parte del Estado. El corolario que parece desprenderse de esta hipótesis es que el único cauce que puede garantizar en mayor medida

una participación más plena y creciente por parte de los grupos sociales postergados, es una política firme tendiente a favorecer una democratización en el control de los medios de producción.

La práctica de la participación requiere, además políticas de capacitación y organización de los diferentes grupos rurales. No puede afirmarse que los agricultores con escasos recursos y trabajadores sin tierra carezcan de los conocimientos adecuados para mejorar eficientemente los escasos recursos que controlan. Esto lo han verificado numerosos trabajos de investigación. Por el contrario, lo que no se puede afirmar es que los conocimientos de dichos productores sean suficientemente adecuados cuando cambia el contexto dentro del cual se hallan inmersos, inclusive un mayor control de los recursos productivos. Dadas estas condiciones, la práctica de la participación se ve obstaculizada por la vigencia de una actitud pasiva, desarrollada en algunos países a través de siglos. Pocas políticas pueden ser más efectivas, para impulsar a los núcleos sociales con escasos recursos a niveles de participación más altos, que el colocar a su disposición nuevas herramientas conceptuales en aspectos sociales, técnico-productivos, administrativos y legales. La importancia de esta capacitación se deriva de la relevancia que ella tiene para la organización; ésta, a su vez, adquiere importancia en la medida en que está orientada a la participación. Ni la capacitación ni la organización son fines en sí mismos. Ambos persiguen como fin la participación en diferentes esferas específicas de los procesos de desarrollo: los ámbitos económico, político, social y cultural, a nivel de unidades de producción, de proyectos de desarrollo y de formulación de políticas nacionales.

La necesidad de la participación de la población rural en la generación y ejecución de los proyectos de desarrollo se reconoce crecientemente. Una de las finalidades de la organización es esta participación.

Otra esfera de gran importancia es la participación de los campesinos con fines de manejar las unidades de producción, bajo diferentes modalidades de asociación. La cooperación en la producción y en los servicios brinda muchas posibilidades para alcanzar niveles de eficiencia en la producción, mejorar la distribución del ingreso, satisfacer las necesidades básicas y lograr crecientes niveles de participación en las decisiones.

Se requiere también definir una adecuada organización institucional, a nivel de las áreas rurales, para que se canalice tal participación de su población. Las modalidades apropiadas diferirán para cada caso, y es deber estudiar las organizaciones existentes en cada país y región con la finalidad de determinar las posibilidades de utilizarlas, reorganizarlas o crear otras nuevas.

En países donde los asalariados rurales constituyen un porcentaje elevado de la mano de obra activa rural y en los cuales existen restricciones políticas para la transferencia de medios de producción a los grupos sociales mayoritarios en las áreas rurales, la participación en la gestión de las empresas, por parte de los asalariados, puede contribuir a mejorar sus posibilidades de participación. No se puede esperar, sin embargo, que la aplicación aislada de esta política sea capaz de llevar a estos grupos sociales por senderos de participación creciente.

Son diversos los organismos nacionales e internacionales que se encuentran preocupados por acrecentar la participación de la mujer en el desarrollo. Existe un reconocimiento creciente del papel vital que tal participación debería tener en los procesos de desarrollo. De la misma manera que se reconoce que la participación de las capas pobres de la población es una necesidad para el éxito de los proyectos y programas, lo propio ocurre con la incorporación de la mujer.

Los puntos focales para conseguir una participación creciente de las mujeres están localizados en las siguientes áreas: en la medida en que la estabilidad económica de la mujer depende del hombre, sea éste su compañero o padre, sus posibilidades de participar con independencia estarán severamente lesionadas; la posibilidad de una independencia económica depende en gran medida del mejoramiento en las oportunidades de educación y empleo, acceso a fuentes de crédito, y de la formulación de una legislación que elimine su consideración como ciudadanas de segunda clase, en muchos de los países de la región. No cabe duda, por otra parte, que la mentalidad desarrollada a través de siglos, por hombres y mujeres, en el sentido de la superioridad de los primeros, debe constituir un punto central de ataque. La educación en este aspecto debe cubrir a hombres y mujeres, niños adolescentes y adultos.

Es necesario reconocer con más precisión los campos en los cuales la participación de las mujeres viene operándose con mayor importancia. Existen conocimientos sobre la ingerencia que en los países latinoamericanos tienen las mujeres en lo referente a la producción vegetal, crianza de pequeños animales, atención de huertas familiares, condiciones de venta de los productos, etc. Sin embargo, la capacitación técnica y administrativa y el acceso al crédito necesario para su máximo conocimiento y aprovechamiento, es pocas veces reconocido para la mujer, por parte de los políticos y especialistas en el desarrollo rural. Se requiere asimismo investigar los aspectos en los cuales las mujeres juegan un papel crítico en la economía comunitaria y desarrollar estrategias para que su participación sea más fructífera.

Debe ponerse especial cuidado en evitar la elaboración de programas y proyectos exclusivamente diseñados para mujeres, los que surgen frecuentemente

como respuesta a la situación de postergación en que éstas viven. Empero, de la misma manera que no se pueden solucionar los problemas de la pobreza mediante programas que comprenden solamente a los pobres, tampoco conviene elaborar programas exclusivamente para mujeres (programas para elevar la producción de leche a partir de la utilización del trabajo de mujeres, transferencia de medios de producción a mujeres, etc.). La situación se debe solucionar como parte del contexto económico-social dentro del cual ellas se desenvuelven como miembros de una familia, una comunidad, una empresa, etc.

Para los grupos sociales de bajos ingresos principalmente, la familia, como unidad, se debe considerar como la unidad básica generadora de ingresos. Con diferentes grados de intensidad, no solamente el padre, sino la madre y los hijos participan en actividades generadoras de ingresos. Por lo tanto, no es solamente importante para la obtención de ingresos de la familia la actividad agrícola del padre, sino también las que desarrollan las mujeres e hijos en el procesamiento de alimentos y/o como trabajadores asalariados (de tiempo parcial o completo), por ejemplo. Las proporciones que adquieren estas fuentes de ingresos en el total varían entre familias, zonas y países, pero esta situación es crecientemente aceptada como una realidad.

La importancia que tiene este núcleo básico, la familia, como unidad generadora de ingresos, debería tomarse en cuenta para la identificación y adopción de políticas alternativas. Políticas para la creación de empleos, por ejemplo, deberían tomar en consideración la disponibilidad de tiempo de la mujer y de la juventud, dado que un efecto positivo solamente podrá ser obtenido en la medida que los nuevos empleos puedan sustituir o complementar satisfactoriamente a los actuales. Las políticas de educación también deben contemplar los requerimientos que ejercen los

empleos actuales, en cuanto a la intensidad y distribución del tiempo.

De manera semejante, deberían ser analizados los efectos que tienen sobre las familias algunas políticas de empleo que estimulan migraciones estacionales. Ciertas actividades estacionales, como las de cosecha, requieren mano de obra adicional que resulta en migraciones de consecuencias sociales deplorables para el conjunto de la familia.

Los ejemplos brindados bastan para señalar que la búsqueda de mayores niveles de participación para mujeres, hombres o jóvenes, se debe efectuar por análisis de la unidad de la familia rural cuya preservación y mejoramiento se persigue.

PARTE 2:
ACCION DEL IICA

PARTE 2:
ACCION DEL IICA

4. SU NATURALEZA Y EVOLUCION

Hasta llegar al momento en que el IICA presenta una concepción global del desarrollo rural y afirma su presencia en este campo, han transcurrido casi cuatro décadas en las cuales sus actividades, sus esferas de acción y su apoyo a nivel de los países de la región se han expandido de manera muy significativa. Conviene hacer referencia, sintéticamente, a esta evolución.

Desde su creación, en 1942, hasta la fecha, se pueden distinguir cuatro etapas en la evolución del organismo desde los puntos de vista de su cobertura temática y geográfica. Las cuatro etapas corresponden, de manera cercana, a casi cuatro décadas de vida.

Desde su fundación hasta 1949 el Instituto concentró sus actividades en la investigación agrícola y en la educación de posgrado. Este período fue tan importante^{4 2} que aún hoy algunos identifican al Instituto con este tipo de actividades. Sin embargo, ya en esta época comenzaba el interés del organismo por otros temas, como el de la sociología rural, por cuanto se concedió particular importancia a los estudios sociales dirigidos al desarrollo de la comunidad. Hacia el final de la década el Instituto contaba con ocho países miembros y se había confirmado su posición como Organismo Especializado Interamericano de Agricultura, constituido de conformidad con lo establecido en el Capítulo XV de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. En tal virtud fue aceptado por el Consejo de la Organización, en 1949.

Aunque durante la segunda etapa del Instituto, la década del 50, se consolidan las actividades de investigación y educación, también comienza una fase

de descentralización geográfica y de apoyo a los países por medio de actividades de asesoría a organismos nacionales, adiestramiento de funcionarios de gobiernos, producción de materiales informativos e intercambio de experiencias. Con estos propósitos se establecieron Oficinas Regionales para lo que dió en llamarse Zonas Andina, Norte y Sur del Instituto, las que hasta 1979 conservaron sus nombres. La noción del fortalecimiento institucional como estrategia de acción del organismo comienza a definirse, a través del contacto directo con instituciones nacionales, en la prestación de servicios. También comienza a definirse, durante esta década, la preocupación por el pequeño agricultor, evidenciada en proyectos a nivel de área que lo contemplan como beneficiario, aunque en esta etapa se lo vislumbra fundamentalmente desde una perspectiva técnico-económica.

La década del sesenta provee el seno para una expansión muy considerable de las actividades al ser éstas agrupadas en seis Líneas de Trabajo: desarrollo rural; fortalecimiento de instituciones, utilización de los trópicos; agricultura de las regiones áridas y andinas; programa cooperativo regional de enseñanza a nivel de posgraduación e investigación en mejoramiento de cultivos y producción ganadera; y comunicación agrícola. El ritmo de expansión fue muy rápido y los 22 programas técnicos que llegó a tener en 1967 fueron reagrupados en tres programas básicos: educación agrícola superior; investigación agrícola; y desarrollo rural y reforma agraria. El objetivo de este último fue promover el mejoramiento de las instituciones de desarrollo rural y reforma agraria de los países miembros, como instrumentos esenciales para acelerar el desarrollo económico y social de las Américas. Para viabilizar esta ampliación y llevarla a un contacto más directo con los problemas nacionales, se robustecieron los propósitos para descentralizar el Instituto. El esfuerzo más innovador, en este sentido, consistió en

destacar núcleos de técnicos en países que no albergaran las sedes de las direcciones regionales y de la Dirección General. Al frente de cada uno de ellos se colocó a Representantes Oficiales, habiéndose constituido grupos de esta naturaleza en aproximadamente 15 países.

La cuarta y última etapa, que casualmente podría decirse que coincidiría también con el cierre de otra década, muestra a un IICA con áreas de competencia en siete líneas de acción⁴³: información y documentación para el desarrollo rural; educación para el desarrollo rural; investigación y transferencia de tecnología agropecuaria; producción, productividad y comercialización agropecuaria; desarrollo rural regional; cambios estructurales y organización campesina; y formulación y administración de la política agraria. Esta expansión de esferas de acción formó parte de la Proyección Hemisférica y Humanista, lanzada en 1970, que puso el énfasis en la necesidad de llevar las actividades de fortalecimiento a nivel de todos los países de la región, inspirada en una fundamentación de corte humanista, y por lo cual se establecieron Oficinas del IICA en 24 países de la América Latina y el Caribe, con personal destacado en forma permanente.

En cuanto a la concepción humanista del desarrollo rural, es a partir de ella que el IICA considera al campesino, a la familia rural de escasos recursos, como el sujeto central de los apoyos que brinda a los gobiernos. Este enfoque le da identidad al IICA, principalmente durante la década de los setenta, ya que desde su inicio la atención se centró precisamente en los grupos sociales que controlan escasos recursos.

La breve descripción de la evolución del IICA muestra cómo ha venido ampliando sus actividades. Esta ampliación no ha consistido solamente en el número de actividades sino también en la diversidad. El

organismo abarca hoy campos tan distintos como son los sensores remotos, organización campesina, sanidad animal, juventud rural, agroindustria, etc.

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

La próxima etapa, cuyo inicio coincide también con el comienzo de una nueva década, se inaugura con una nueva Convención, por la cual se amplían sus funciones y cambiará su nombre. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura quedó establecido en 1981 como una continuación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Las repúblicas americanas establecen, a través de la nueva Convención, que son fines del IICA estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los países americanos para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural, lo que avala la expansión verificada y brinda la posibilidad de que el organismo extienda, si así lo estima conveniente, sus acciones al amplio campo definido por el desarrollo agrícola y el bienestar rural. De esta manera, el IICA puede proyectarse desde su esfera originaria de operación a los diversos proyectos necesarios para apoyar las acciones de los países en favor del bienestar rural.

El IICA no desconoce la magnitud del desafío que se presenta, cuando se compromete, a través del

documento mencionado, a estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los países para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural, pero cuenta en su favor, para enfrentar este desafío, el haber desarrollado una experiencia considerable en el eje central a través del cual tiene lugar el desarrollo rural, el desarrollo agrícola desde una perspectiva humanista⁴⁴, campo de acciones que, sin lugar a dudas, gozará de atención preferencial por parte del IICA. Es a partir de estas experiencias y conocimientos que el IICA se proyecta hacia el campo más amplio del desarrollo rural, esencial para la consecución del bienestar rural.

El accionar del IICA en el campo del desarrollo rural, como enfoque interdisciplinario que contempla la dimensión no agrícola, e incluso no rural, de las políticas para el desarrollo rural, ha requerido modificaciones en la organización interna del Instituto y en sus relaciones con los organismos nacionales e internacionales. Estas últimas se han visto acrecentadas en los últimos años y se prevén aumentos muy significativos por medio de la cooperación con organismos financieros internacionales, gobiernos no americanos, organizaciones privadas y organismos de los Estados Miembros. Crecientemente el Instituto se convierte, así, en una vía de canalización de recursos técnicos para el fortalecimiento de las instituciones dirigidas a promover el desarrollo rural en los países de la América Latina y el Caribe. En términos de cooperación internacional merece destacarse especialmente que la nueva Convención menciona explícitamente las funciones de cooperación y coordinación con la Organización de Estados Americanos, a efectos de que el IICA cumpla con los fines establecidos.

5. SU ENFOQUE PARA LA ACCION

5.1 ESTRATEGIAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Por estrategia para el desarrollo rural, se entiende en este documento, a un conjunto relativamente coherente de políticas económico-sociales que definen: (a) los énfasis relativos que se conceden a diferentes componentes de las áreas rurales; (b) la dirección que se les desea imprimir; y (c) las relaciones que se establecen con otros sectores económicos, con la finalidad de alcanzar ciertos objetivos que forman parte de una concepción del desarrollo rural.

No hace falta enfatizar que el concepto de estrategias para el desarrollo rural que se adopta en este documento, implica que aunque la estrategia tiene una dimensión global, macro, tiene cierto nivel de especificidad.

Cada país tiene su propia realidad, producto de su historia, su estructura y coyuntura actuales, con mayores o menores semejanzas a las de los otros países pero nunca lo suficiente como para permitir la formulación de estrategias idénticas para numerosos países.

La configuración sectorial y espacial específica de un país, en lo económico, condiciona las posibilidades y limitaciones de determinadas políticas y estrategias, en la misma forma que la existencia de distintos grupos sociales, con su propia cultura y con diferentes correlaciones de fuerzas para cada país, determinan la necesidad de considerar aspectos específi-

cos, concretos, que impiden formulaciones con alto nivel de generalización.

Parecería, en principio, que todos los países de la región tienen necesidad de mejorar la distribución del ingreso entre la población agrícola económicamente activa, elevar significativamente los niveles de participación de la población rural de menores recursos, y mejorar la calidad de vida en las áreas rurales, ya que en todos ellos se verifican, en mayor o menor grado, problemas de desigual distribución de los ingresos, bajos niveles de participación, principalmente de las poblaciones rurales con menores recursos y bajos niveles de infraestructura física y social en las áreas rurales.

Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre los países que componen la región, en lo que respecta a la situación del agro y de los pobladores rurales y al papel económico y social que el agro y las áreas rurales pueden desempeñar en cada caso. Las diferencias existentes en tal sentido aconsejan formular estrategias para el desarrollo rural que difieran tanto en los énfasis relativos que deban darse a diferentes componentes de las áreas rurales, como a la dirección que se les deba imprimir y a las relaciones que sea necesario establecer con otros sectores económicos.

Avanzando un paso más, corresponde afirmar que las estrategias para el desarrollo rural de cada uno de los países necesitarán contemplar desagregaciones a nivel zonal, ya que, aunque con diferencias de grados, no existe ningún país en la región con áreas rurales homogéneas en lo económico, tecnológico, social, político y cultural. Aún en aquellos países con menores proporciones de población rural afectadas por la pobreza, por ejemplo, se encuentran áreas en que tal pobreza se acentúa, debiendo los componentes de políticas ser diferentes en su peso, en comparación con

áreas con mayor nivel tecnológico, mayores niveles de ingreso por habitante, menores índices de desempleo y mejor infraestructura física y social.

5.2 COOPERACION CON ACCIONES DE LOS PAISES QUE INVOLUCREN LOS TRES COMPONENTES BASICOS DEL PROCESO DE DESARROLLO RURAL

En la primera parte del documento se presentó la concepción del IICA sobre el desarrollo rural como proceso que debería involucrar tres componentes principales para convertir al hombre en el sujeto esencial, en el destinatario de tal proceso.

En la sección anterior, se explicó que no todos los países se encuentran en la misma situación y que sus énfasis en las estrategias a adoptar pueden diferir, siendo recurso exclusivo de los países definir estas prioridades.

Dentro de tal contexto, y dados los recursos escasos con que cuenta el organismo, el IICA dará prioridad a las actividades de los países que ofrezcan mayor oportunidad para la aplicación del concepto de desarrollo rural presentado. Se buscará, por lo tanto, apoyar preferencialmente a las acciones de los gobiernos que tiendan a elevar simultáneamente los niveles de ingreso, mejorar la distribución del ingreso y elevar la participación de la población de escasos recursos en las decisiones que los afectan.

De tal manera, la principal área de competencia del IICA estará vinculada con el apoyo a los gobiernos en la identificación, formulación e implementación de

planes, programas y proyectos que involucren simultáneamente los siguientes componentes:

- a. Acciones dirigidas a aumentar el ingreso por habitante de la población rural, a partir fundamentalmente de aumentos en la productividad y producción agrícola.
- b. Acciones dirigidas a alcanzar sucesivamente niveles más equitativos en la distribución de los ingresos en las áreas rurales.
- c. Acciones dirigidas a alcanzar niveles crecientes de participación en la toma de decisiones por parte de la población rural, principalmente aquella con menor control de recursos económicos.

En la sección 3, referida a “Consideraciones sobre políticas para el desarrollo rural”, el IICA ha expuesto un conjunto de políticas que estima son de la máxima importancia para impulsar procesos de desarrollo rural con acciones en cada uno de los tres contenidos ya mencionados. Las características específicas de las acciones de apoyo a los países que podrán ser ejecutadas a nivel nacional, zonal y/o local, serán definidas, en cada país, por las autoridades del gobierno respectivo y las del IICA.

En esta forma, el Instituto afirma su personalidad, congruente con su trayectoria de cooperar con los países en el mejoramiento del bienestar rural de todos los núcleos sociales que componen su población rural. La mayor contribución que el IICA puede hacer en favor del desarrollo rural consiste en afirmar su personalidad mediante la aplicación del concepto expuesto a las acciones que los países definan como prioritarias.

5.3 DIMENSION ESPACIAL

La estrategia para el desarrollo rural que cada país es soberano en determinar, tiene su marco de acción en espacios geográficos, llámense éstos regiones^{4 5} o micro-regiones (áreas específicas).

El empleo de la variable espacio es de importancia porque permite dar coherencia y articular, en una geografía concreta, las diferentes políticas y acciones de un conjunto diverso de instituciones que tienen la responsabilidad de impulsar el desarrollo rural.

El uso de tal variable permite utilizar un enfoque global de la problemática en sus dimensiones económica, social, política y física, lo cual da evidentes ventajas frente a los limitados enfoques sectoriales, para apreciar una realidad compleja y dinámica. Cabe anotar que dicho enfoque global facilita un tratamiento más adecuado de los aspectos propiamente sectoriales al otorgarles un marco de análisis más integral. Por otra parte, dicho enfoque, desde sus cuatro dimensiones, permite que los límites físicos de un determinado espacio sean la resultante de un conjunto de variables que permiten comprender los fenómenos que en él ocurren, en cuanto a su crecimiento, relaciones internas y externas y la dinámica del desarrollo urbano-rural.

En cada país se pueden distinguir principalmente tres niveles de espacio: nacional, regional y micro-regional. Evidentemente las diversas situaciones existentes pueden llevar a distinguir otros niveles; sin embargo es posible considerarlos como agregados o subdivisiones de los anteriores, según el caso.

De cualquier modo, en todos los niveles se dan núcleos de concentración de la población (asentamientos humanos), los que también tienen una relación jerárquica, desde metrópoli a aldea, conformando una trama relativamente distinguible. Son estos lugares de interacción de población y actividades los que le dan sentido a un espacio determinado en cualquier nivel, pero muy especialmente en los niveles local y regional.

Lo que parece más relevante, dentro de la interacción entre la trama urbana y el medio rural, es darle la debida importancia a éste último, pues es allí donde se encuentra una posibilidad de solución para el problema del desequilibrado crecimiento urbano, con todos los problemas que éste implica, tanto para el medio urbano en sí mismo, como para el medio rural, dados los efectos negativos que tiene la excesiva concentración de actividades en la ciudad respecto al campo. Sin embargo, se insiste en que, si bien es posible distinguir para fines analíticos lo rural de lo urbano, ambos conforman un todo, particularmente si se quiere abordar el problema de ordenamiento territorial.

La región es el ámbito donde se conjugan las políticas nacionales de desarrollo y las aspiraciones de la base manifestadas en nivel primario: subregión, micro-región o nivel local. A nivel regional se puede observar el sistema de flujos sociales y económicos, la distribución y evolución de los asentamientos humanos, las relaciones entre las diversas áreas que la componen y la interrelación con otras regiones.

Si se considera el desarrollo como un proceso que se da en ámbitos físicos, es posible establecer o prever el impacto en el tiempo que tengan los programas nacionales que afecten una región o área determinada. A la vez, la variable tiempo permite analizar y

proyectar la dinámica interna de la región, en general y del área en particular desde las cuatro dimensiones señaladas. De esta forma los programas y proyectos a ejecutar a nivel de un espacio determinado cobran sentido dentro de la estrategia nacional y regional de desarrollo, y al mismo tiempo posibilitan de un modo más realista, satisfacer aspiraciones de base.

En este sentido, la población base es considerada en su conjunto, como la de los habitantes de un territorio específico y, aunque se pretende primordialmente mejorar la calidad de vida de los habitantes de más bajos ingresos, es indudable la estrecha relación entre los distintos grupos que conforman la población del área. De aquí que el enfoque espacial, especialmente desde sus componentes social y económico, permite trabajar con la totalidad, en busca de mejores y más permanentes condiciones de equilibrio.

De esta manera se puede afirmar que la utilización de la visión espacial, considerada en el tiempo para el análisis del medio rural, permite superar las limitaciones de los enfoques derivados de una sola disciplina (geografía, economía, sociología, etc.). Constituye un instrumento de importancia para definir la estrategia de desarrollo para el medio rural en cada región. Al mismo tiempo facilita identificar las actividades que encabezan el proceso el crecimiento y que en su dinámica arrastran o impulsan la expansión de otras actividades.

Finalmente, es importante afirmar que, la importancia concedida en estos párrafos finales a la dimensión espacial no debe inducir a creer que el desarrollo rural como proceso puede tener lugar mediante la ejecución de proyectos a nivel de área. La dimensión espacial, sea a nivel micro-regional o regional, adquiere sentido en la medida en que los programas y proyectos que se ejecuten formen parte de procesos que se pueden reproducir en escala ampliada a nivel nacional.

REFERENCIAS

- 1 Las palabras "región" y "regional" se utilizarán como referencia al conjunto de países de la América Latina y el Caribe.
- 2 AID. Development Alternatives Inc. Strategies for small farmer development: An Empirical Study of Rural Development Projects. Report May, 1975. Executive summary, pp. 1-2 and 9-12. Ver también documento del Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural (CIDER) de la Secretaría de Programación del Presupuesto de México, como síntesis de las evaluaciones realizadas por el CIDER. Nov. 1976.
- 3 IICA-FAO. Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina. Santiago de Chile, 1970. Los contenidos de este marco conceptual recibieron aprobación de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina, reunida en Caracas en 1970, y de la VI Conferencia Interamericana de Agricultura, reunida en Lima en 1971.
- 4 Este párrafo fue tomado de Malcolm H. MacDonald: Concepción del desarrollo rural en América Latina. Alcances y limitaciones. In IICA-CATIE/IBM. Seminario Latinoamericano sobre Mejoramiento de la Producción y Productividad del Pequeño Agricultor en el Desarrollo Rural. San José, Costa Rica. Julio 1980.
- 5 Plan General del IICA. San José, Costa Rica, 1970. Serie Documentos Oficiales No. 1 y José Emilio G. Araujo: Una opción humanista en el desarrollo rural de América. IICA. Serie Desarrollo Institucional No. 1. Costa Rica. 1974.
- 6 USDA. Agriculture in the Americas. Washington, Economic Research Service. April, 1976. pp. 31-34.
- 7 FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura y Organización Meteorológica Mundial, Mapa Mundial de la Desertificación Roma: Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación. Ag.-Set. 1977.p. 9.
- 8 FAO. La conservación de Suelos como Instrumento para Aumentar la Producción de Alimentos en América Latina. La Habana: 16a. Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Agosto-setiembre, 1980. 17 p.

- 9 Carl Liedholm. Fuentes y sistemas no agrícolas de ingresos y de empleo de familias rurales. In IICA-Gobierno de Venezuela. Diálogo Continental sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado. Informe final. Caracas, octubre 1980. Sección 5.1.1.
- 10 Ibidem. Páginas 4-5.
- 11 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Situación de la infancia en América Latina y el Caribe, Chile, Editorial Universitaria, 1979. p. 75.
- 12 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. Op. cit. p. 78.
- 13 Altimir, Oscar. La dimensión de la pobreza en América Latina. CEPAL, 1978. Cuadro 12.
- 14 CEPAL. Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina. Cuadro 1. 1978. s.n.
- 15 Puede argumentarse que, aunque la distribución del ingreso empeoró, el 20 por ciento más pobre aumentó su nivel de ingreso, aunque no sea más que en un 0.4 por ciento y por consiguiente la totalidad de la población se vió beneficiada con el crecimiento. Sin embargo, la importancia del aumento verificado no parecería contrarrestar el agravamiento en la desigual distribución del ingreso.
- 16 Información obtenida de Víctor E. Tokman. Dynamics of the Labor Market and Distribution of Income in Latin America. Document prepared for the Sixth World Congress of the International Economic Association. Mexico City. August, 1980.
- 17 Existe abundante literatura confiable que describe y analiza las condiciones de bienestar que alcanzan las áreas rurales respecto de las urbanas y los más pobres respecto de los menos pobres rurales. Entre ésta puede citarse:
 - World Bank. "Rural Development. Sector Policy Paper." World Bank. Washington, D.C., USA, 1975. 89 pp.
 - "Health. Sector Policy Paper." World Bank. Washington, D.C., 1975. 84 pp.
 - "Village Water Supply. A World Bank Paper." World Bank, Washington, D.C., USA, 1976. 74 pp.
 - "Sector Policy Paper." World Bank. Washington, D.C., USA, 1975. 73 pp.
 - "Rural Electrification. A World Bank Paper." World Bank. Washington, D.C., USA, 1975. 80 pp.
- 18 Organización Panamericana de la Salud. "Sistemas para aumentar la cobertura de los servicios de salud en áreas rurales" OMS-OPS. Washington, D.C., USA, 1968. 57 pp.

- 19 Op.cit. 1. "Rural Electrification. A World Bank Paper."
- 20 World Bank. "Balancing trickle and basic needs strategies. Income distribution issues in Middle Income Countries with special reference to Latin America." World Bank Staff Working Paper No. 335. Washington, D.C., USA, 1977. 107 pp.
- 21 BID-BIRF-AID. "Aspectos de la Producción Agropecuaria de Centro América en el Marco de la Integración Económica". BID-BIRF-AID. 1977. 95 pp.
- 22 Joao Matos Filho. "Los proyectos DRI del Polonordeste del Brasil" en Diálogo Continental sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado" IICA-Gobierno de Venezuela. IICA. Caracas, Venezuela, 1980. 99 pp.
- Durán Sergio. "Aspectos Institucionales del DRI de Colombia." Exposición en IICA "Seminario sobre Aspectos Institucionales del Desarrollo Rural". Mimeografiado. San José, Costa Rica, 1978. 36 pp.
- Corrales Vargas, Luis. "PIDER. Características del Programa. Aspectos de Planeación y Administración en IICA". Seminario sobre Planificación y Administración del Desarrollo Rural". Mimeografiado. IICA, Bogotá, Colombia, 1980. 29 pp.
- 23 International Food Policy Research Institute, Food Needs of Developing Countries: Projections of Production and Consumption to 1980. Washington Dic. 1977. pp. 102-103. (Research Report No. 3).
- 24 FAO. La Agricultura hacia el Año 2000. Roma, julio 1979. p. 45.
- 25 Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Tendencias y Proyecciones a Largo Plazo del Desarrollo Económico de América Latina. Guatemala, CEPAL, abril-mayo, 1977. p. 129.
- 26 O Globo. Modelo Energético Brasileiro. Río de Janeiro, Cuaderno Especial. 1979.
- 27 PALMEDO, P.F., et al. Energy needs, uses and resources in developing countries. Brookhawn, National Centre for Analysis of Energy Systems, 1978. p. 12.
- 28 Calculado de Naciones Unidas, op. cit. p. 120.
- 29 Calculado de Naciones Unidas, op. cit. p. 117.
- 30 IICA, datos inéditos.
- 31 AGUIRRE, J. A. La inversión extranjera y el desarrollo rural en los ochenta: propuesta, precondiciones y posible magnitud del

- compromiso para América Latina. In: Desarrollo Rural en las Américas. Ed. especial, 11(61):1979. La cobertura, en cuanto a países, y datos estadísticos utilizados para efectuar la estimación no corresponden a las utilizadas en trabajo de UNICEF. op.cit. p. 78 para 1970.
- 32 AGUIRRE, J. A. Op. cit. p. 62.
- 33 Para un análisis más amplio ver Ernesto S. Liboreiro y Leopoldo Sandoval V. Marco Conceptual para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. In: Desarrollo Rural en las Américas. Edición especial. 11(2). s.p. Dic. 1979.
- 34 FRANCO, A. Políticas agrícolas necesarias en la década del 80. San José, Costa Rica. IICA, 1980. p. 9.
- 35 MERECA C., A. El riego por goteo; una alternativa válida para favorecer el incremento de la producción y la productividad agrícola en los países de América Latina. Buenos Aires. IICA. s.f. pp. 589-591.
- 36 LUQUE, J. A. Manual técnico para la administración y manejo de distritos de riego. Buenos Aires, Editorial Hemisferio Sur. s.f. p. 9.
- 37 FRANCO, A. Op. cit. p. 29.
- 38 MERECA, A. La problemática de la administración de los recursos hidráulicos en América Latina. San José, Costa Rica. IICA, 1980. s.p.
- 39 Puebla: la evangelización en el presente y en el futuro de América Latina. CELAM. Bogotá. 2a. edición. 1979. p. 157.
- 40 World Bank Staff. Land Reform in Latin America: Bolivia, Chile, Mexico, Peru and Venezuela. World Bank Staff Working Paper No. 275. April 1978.
- 41 ARAUJO, J.E.G. La empresa comunitaria. San José, Costa Rica. IICA, 1975.
- 42 Los próximos párrafos sobre el accionar histórico del IICA, se basan en el trabajo de Rogelio Coto M. El IICA y la OEA. In: IICA-ALAF. Las Ciencias Agrícolas en América Latina. Cap. XIX Costa Rica, 1967. pp. 465-506.
- 43 IICA. Plan General. San José, Costa Rica. pp. 12-15. (Serie Documentos Oficiales No. 1); e IICA. Proyectos de programa-presupuesto-2° Semestre año 1979 y año 1980. OEA/Ser.L/1 - IICA/RAJD/Doc.217(18/79) 16-1-79. pp. 8-73.

44. ARAUJO, J.E.G. Una opción humanista en el desarrollo rural de América. IICA, Costa Rica, 1974. (Serie Desarrollo Institucional No. 1).
45. En este punto la palabra región tendrá una connotación diferente de la utilizada hasta el momento (ver primer pie de página del documento).

FECHA DE DEVOLUCION

6 MAR 1987

IICA
PRRET-
241

Autor

Título Marco de Referencia Conceptual
para el Desarrollo Rural

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

1.8 MAR 1987

Lizardo del

ISSN-0534-5391

Editorial

IICA

