DOCUMENTO DE CIRCULACION INTERNA
Sólo para comentarios

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

MEMORIAS DEL SEMINARIO SOBRE "ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA" CELEBRADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR ENTRE LOS DIAS 24–29 DE NOVIEMBRE, 1980

DIVISION DE CAPACITACION Y COMITE DE GESTION
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
CORONADO, SAN JOSE, COSTA RICA, 1981
REPRESENTACION DEL IICA EN ECUADOR
QUITO, ECUADOR

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-OEA

MEMORIAS DEL SEMINARIO SOBRE "ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA" CELEBRADO EN LA CIUDAD DE QUITO, ECUADOR ENTRE LOS DIAS 24-29 NOVIEMBRE DE 1980

DIVISION DE CAPACITACION Y COMITE DE GESTION

SAN JOSE, COSTA RICA - 1981

REPRESENTACION DEL IICA EN ECUADOR

QUITO, ECUADOR - 1981

CONTENIDO DE ESTE VOLUMEN

INDICE

TOMO III

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina en Panamá

SITUACION Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION DEL SECTOR RURAL: EL CASO DE PANAMA

Mario Infante

Panamá, noviembre 1980

INTRODUCCION

La búsqueda por obtener un mejor conocimiento sobre el ámbito socioeconómico y político de Panamá, así como de la acción del sector público (constituído por los sistemas político-administrativo y de planificación sobre dicho ámbito, constituye el asunto básico de este trabajo. Esta acción del sector público en asocio de la participación de la poblacióm, busca modificar el ámbito socioeconómico y político en beneficio de la población y se espera hacer algunos aportes en este análisis.

El ensayo sobre "La situación y problemas de la administración y gestión del sector rural: el caso de Panamá" tiene por lo tanto como propósito: cooperar en proveer de información sintética y sistematizada de tal manera que sirva al gobierno y al IICA para mejorar sus programas conjuntos en beneficio de la población rural del país. En forma inmediata se espera sirva para ayudar a enmarcar la acción que desarrollará el Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) de Panamá. Igualmente se espera sirva para dar más elementos de juicio sobre la situación y problemas de la administración y gestión en este país al Comité de Gestión y a la División de Capacitación de la Dirección de Recursos Humanos del IICA.

El documento se basa en el enfoque sistemático de la organización y administración pública en función de poder analizar su complejo papel frente al suprasistema ambiental en qué operar para lograr el bienestar de los beneficiarios del mismo.

Se pretende por lo tanto en el Capítulo I presentar la situación socioeconómica y política de los últimos 10 años, frente a ella se ha establecido un modelo de desarrollo y estrategia que el Gobierno busca lograr, estos aspectos se tratan en el Capítulo II, posteriormente en el Capítulo III se presenta como la administración pública enfrenta su papel a través de políticas específicas para el sector y contando con una organización y capacidad administrativa del Sector Público Agropecuario.

En el Capítulo IV se presenta un modelo sobre el proceso de planificación operativa a fin de observar la relación de las organizaciones campesinas frente a la organización de la administración pública para generar servicios y así poder deducir algunas implicencias en una de las principales políticas llevadas a cabo en el país como es el de la organización campesina.

En el Capítulo V se concluye con los problemas y conclusiones deducidos de la situación actual encontrada tanto en los aspectos socioeconómicos y políticos como en los aspectos relacionados con la Administración Pública y Gestión

Se espera que lo expresado en este documento sea un instrumento que ayude al análisis de la problemática presentada y la búsqueda de soluciones en beneficio de la población panameña.

I. SITUACION SOCIOECONOMICA Y POLITICA ACTUAL

En este capítulo se hará un resumen de los problemas identificados que afectan el comportamiento del sector agropecuario de Panamá en lo referente a las áreas de: la población rural, el empleo, la estructura de la producción agropecuaria y los recursos rural y el ingreso.

A. La población rural y el empleo

La población de la República de Panamá asciende a 1.830.175 habitantes de acuerdo al censo de 1980, correspondiendo el 45% al sector rural. En términos absolutos la población del sector rural ha aumentado de 748.712 habitantes en 1970 a 836.390 en 1980; sin embargo en términos relativos ésta constituye el 45.7% contra el 52.4% que existía en 1970. Cuadro No. 1.

Población Rural y Urbana

Cuadro No. 1

Censo	Población					
	TOTAL		URBANA		RURAL	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1950	805.285	100.0	289.697	36.0	515.588	64.0
1960	1.075.541	100.0	446.213	41.5	629.328	58.5
1970	1.428.082	100.0	679.370	47.6	748.712	52.4
1980*	1.830.175	100.0	993.785	54.3	836.390	45.7

* Estimación

Fuente: Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Se calcula que el desempleo actual puede ascender a cerca de las 100.000 personas en todo el país, el cual se viene agravando debido entre otras cosas, al lento crecimiento de los sectores económicos ya que la economía tuvo un descenso en su tasa de crecimiento entre el período de 1970-1974 6.0% a 1974-1978 fue 1.6%.

El sector rural continúa siendo el que emplea más población, así para el año de 1978 el sector ocupaba a 149.000 personas seguido del sector de servicios que ocupaba 119.700 personas. Sin embargo, el sector agropecuario ha reducido su tasa de crecimiento del empleo, así entre 1974 y 1978 hubo un descenso del 0.2%.

El problema del desempleo en Panamá se hace grave en especial por la emigración a las ciudades de Panamá y Colón. Esta emigración puede indicar la falta de oportunidades de empleo en el campo, debido a la estructura productiva existente en el sector. Esta situación refleja que el patrón de desarrollo del campo debe ser revisado para definir una estrategia de desarrollo acorde con el papel que éste debe jugar.

B. La estructura de la producción agropecuaria

La demanda interna aparente para los principales rubros agropecuarios durante el período 1960-1975 creció a una tasa de 4.7% sensiblemente mayor que el aumento de la producción nacional que creció a la tasa del 3.1%, siendo más crítica para los productos

agrícolas antes que los pecuarios. Esta situación se agrava cuando se considera el aumento de la población del país.

La actividad económica del sector agropecuario aporta al PIB cerca del 16% y representa entre el 60% y el 70% del valor de las exportaciones y más del 32% del empleo del país. Sin embargo la tasa de crecimiento anual ha venido descendiendo ya que para el período 1960-1965 ésta era del 6.7% reduciéndose al 2.6% para el período 1970-1975 1/

Esta reducción en la tasa de crecimiento de la economía en términos del Valor Bruto de la producción Agropecuaria se hace más notoria para los últimos años. Cuadro No. 2.

Tasa de cambio del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria (en %)

Cuadro No. 2

Componente	1975*	1976	1977	1978	1979	Anual
Agricultura	155,407	(5.4)	6.1	1.7	(0.7)	0.7
Ganadería	45,872	18.0	3.7	4.8	(8.0)	4.6
Pesca	11,598	24.7	11.6	(20.0)	15.4	7.9
Silvicultura	1,056	(8.6)	16.6	8.7	1.1	4.4
Total	213,933	1.2	5.9	0.9	(1.6)	1.2

* En miles de balboas

Es así como para el período 1975-1979 la tasa de cambio del valor bruto de la Producción Agropecuaria es del 1.2% al año encontrándose una amplitud en la misma entre 5.9% para 1977 y -1.6% para 1979.

1/ MIDA-DNPS. Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario 1978-1980. Santiago de Veraguas, Panamá 1980.

Es más crítica comparativamente la situación por la que atravieza el componente agrícola el cual posee la menor tasa de incremento. Cuadro No. 3. En este cuadro se observa como en el componente agrícola está predominando constantemente el banano y la caña, los cuales poseen como principal destino el mercado internacional.

La economía global del país ha venido creciendo en los últimos 20 años en alta proporción, lo cual ha originado un comercio exterior importante y en donde los productos agropecuarios tienen un alto significado en especial en cuanto a la exportación ya que los productos alimenticios tales como el banano, el azúcar y los camarones, representan cerca al 50% del valor de las mismas. Cuadro No. 4. El balance del comercio exterior para el caso de los productos alimenticios si bien es positivo en beneficio del país, excluyendo el banano de las exportaciones, se observa un balance negativo, lo cual indica la predominancia de este producto y por otra parte la dependencia del país en cuanto a la provisión de alimentos de otros países.

Es cierto que las características de los recursos nacionales y las ventajas comparativas de producción para algunos productos, limita las posibilidades de subsistir todos los alimentos importados; sin embargo, realizándose ajustes y modificaciones en los aspectos tecnológicos, estructurales e institucionales se podría producir la mayor parte de los productos alimenticios en el propio país.

CUADRO No.3

Valor Bruto de la Producción Agropecuaria
Años 1975-1979
(en miles de Balboas de 1960)

Detalle	1975	1976	1977	1978	1979 (P)
Total	213,933	216,550	229,406	231,629	227,816
Agricultura	115,407	146,958	155,982	158,672	157,538
Arroz	19,338	15,111	19,476	16,986	17,735
Maíz	4,574	4,488	5,591	4,525	5,394
Frijoles	824	647	788	638	913
Café	3,739	3,641	4,297	4,822	4,822
Tabaco	501	669	780	864	864
Tomate	20,244	15,183	15,264	15,264	15,264
Caña de azúcar	12,626	15,714	18,082	17,850	18,903
Bananos	37,375	37,925	41,274	44,883	42,278
Cacao	565	654	513	860	944
Otros	55,621	52,926	49,917	51,980	50,421
Ganadería	45,872	54,156	56,153	58,841	54,160
Ganado vacuno	18,245	19,556	19,504	17,920	17,739
Ganado porcino	3,178	3,681	4,362	4,095	3,501
Otra ganadería	24,449	30,919	32,287	36,826	32,920
Pesca	11,598	14,471	16,146	12,893	14,881
Silvicultura	1,056	965	1,125	1,223	1,237

(P) Cifras Preliminares

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Contraloría General de la República de Panamá.

Cuadro No.4

Comercio Exterior de Panamá

Años 1974-1978

(millones de Balboas)

Detalle	1974	1975	1976	1977	1978
Importaciones (FOB)	755.7	815.6	779.7	777.8	844.8
Productos alimenticios	55.5	55.2	54.0	58.1	61.0
Otros bienes y productos	700.2	760.4	725.7	719.7	783.8
Exportaciones (FOB)	204.3	280.2	228.1	243.1	244.2
Productos alimenticios	92.8	128.7	122.9	120.4	124.9
Bananos	49.5	59.5	61.7	66.4	71.6
Camarones	15.2	19.0	33.5	30.0	30.2
Azúcar	27.5	49.4	26.4	21.9	20.0
Cacao	0.6	0.8	1.3	2.1	3.1
Otros bienes y productos	111.5	151.5	105.2	122.7	119.3
Balance (2-1)	(551.4)	(535.4)	(551.6)	(534.7)	(600.6)

Fuente: Indicadores Económicos y Sociales de Panamá. Oct. 1979

C. Recursos productivos e ingresos

La estructura del sector agropecuario del país continúa presentando serias limitaciones para que se logre un desarrollo armónico y coherente del mismo en beneficio de la población rural y por ende de Panamá. Es así como para el año de 1970 existía el 92% de las explotaciones agropecuarias con menos de 50 hectáreas ocupando 7645595 hectáreas que representan el 36% del área, frente a que las explotaciones mayores de 500 hectáreas, que representan tan sólo el 3% de las explotaciones ocupaban el 46% de la superficie. Cuadro No. 5.

La anterior característica aunada a que tan solo el 12.3% de las explotaciones poseen título de propiedad hace con que dicho factor productivo sea un limitante en el uso racional del mismo. Si bien se han hecho avances en el proceso de redistribución de la tierra y se ha llevado a cabo un proceso de asentamientos campesinos dando énfasis al problema de los precaristas, con dicha política se dinamiza en el período 1963-1977 la entrega de tierras con la adquisición de 501,792 hectáreas a partir de las cuales se beneficiaron 18,260 familias. Del total de tierras afectadas se adjudicó el 57% para pequeños y medianos productores, 18% en asentamientos y juntas agrarias, el 9% en empresas estatales y corporaciones de desarrollo y el 16% para otros usos como son las reservas forestales. 1/

1/ MIDA-DNPS, Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Panamá. Santiago de Veraguas, Panamá 1978.

CUADRO N° 5.

CARACTERISTICAS DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIOS DE PANAMA

(Censo 1970)

CARACTERISTICAS	1950		1960		1970	
	Explotación	Ha.	Explotación	Ha.	Explotación	Ha.
égimen de tenecia	85.473	1,159.282	95.505	1,806.452	105.272	2,098.062
on título	12.058	450.167	10.265	494.055	12.906	545.414
rrendadas	7.981	86.170	5.706	43.598	4.671	73.961
in título	57.513	460.262	61.341	709.508	75.394	933.114
ixto	7.921	162.483	18.193	559.291	12.301	545.573
provechamiento	85.473	1,159.082	95.505	1,806.452	105.272	2,098.062
ultivos temporales	...	a	82,683	205.048	73.931	213.607
ultivos permanentes	...	a	74.860	125.378	55.938	110.764
astos sembrados	...	427.557	33.523	683.606	33.515	964.758
astos naturales	...	124.530	14.493	134.723	16.297	176.037
n descanso	...	213.563	39.322	222.971	30.042	217.436
tras tierras	...	156.820	39.337	434.726	49.244	415.460
amaño (en hectáreas)	85.473	1,159.082	95.505	1,806.452	105.272	2,098.062
enos de 50	81,755	591.732	88.713	760.277	96.654	764.595
e 50 a 99	2,407	156.115	4.329	284.437	5.526	363.439
e 100 a 499	1.157	203.466	2.239	389.983	2.773	490.532
e 500 y más	154	207.769	224	371.755	319	479.496

(a) Los cultivos temporales y permanentes aparecen agrupados (236.612 hectáreas)

uente: Panamá en cifras. Noviembre 1979

ota: La República de Panamá cuenta con una superficie de 75.650 kilómetros cuadrados o bien de 7,565.000 hectáreas excluyendo el área de la Zona del Canal de Panamá calculada en 1.432 kilómetros cuadrados, o sea 143.200 hectáreas

Los esfuerzos realizados han reducido el desequilibrio en los aspectos de distribución de los recursos naturales,más aún dada la magnitud del problema y al reducido ritmo del proceso de Reforma Agraria y a la baja capacidad de los otros sectores para dar empleo, los problemas de ingreso subsisten en un alto porcentaje de la población.

Es necesario además anotar que el uso de los recursos naturales es reducido debido en gran medida a la estructura de tenencia de la tierra, las características agroecológicas de algunas zonas a la falta de inversión de capitales.

La frontera económica o área aprovechada sólo llega a los 2,098.062 hectáreas que equivalen al 52.5% de la superficie potencialmente apta para explotar en cultivo y pastos que asciende a 3,998.810 hectáreas 1/

La inversión en el sector para otorgar créditos ha venido aumentando a una tasa reducida en los últimos años en especial en el subsector agrícola, siendo un poco mayor en el subsector de ganadería. Estas inversiones como se observa en el cuadro No. 6 provienen principalmente del sector privado y de origen externo. En dicho cuadro se observa la importancia relativa que se le da al sector frente a otras actividades. Es ésta una demostración del poco interés de los inversionistas en estas actividades del sector.

1/ MIDA-DNPS, Capacidad de uso de las tierras, según clase por Provincia. Cuadro 4. Panamá 1970.

CUADRO N° 61

CREDITOS OTORGADOS POR LA BANCA NACIONAL, SEGUN ENTIDAD, SECTOR Y ACTIVIDAD
AÑOS 1975-1979

(en miles de balboas)

ACTIVIDAD	1975	1976	1977	1978	1979 (P)
TOTAL	8.846.139	10,498.165	10.240.140	14,678.761	19,940.614
iciales	266.208	351.023	334.818	209.562	376.403
Sector Interno	260.208	351.023	334.818	209.562	376.403
Agricultura	5.677	3.247	7.750	4.319	7.206
Ganadería	17.354	14.736	28.106	22,744	25.631
Pesca	9	14	2	-	-
Otras actividades	237.168	333.026	298.960	182.299	343.566
Sector Externo	6.000	-	-	200	-
rivadas	8,579.931	10,147.142	9,905.322	14,469.199	19,564.211
Sector Interno	1,647.396	1,631.141	1,664.540	1,853.251	2,282.677
Agricultura	69.282	69.488	88.869	66.847	68.390
Ganadería	48.451	39.429	36.227	39.772	40.927
Pesca	8.555	4.541	7.081	5.510	4.173
Otras actividades	1,521.108	1,517.683	1,532.363	1,741.122	2,169.187
Sector Externo	6,932.535	8,516.011	8,240.782	12,615.948	17,281.534

(P) Cifras preliminares

Fuente: Comisión Bancaria Nacional

Las condiciones estructurales han determinado una dualidad tecnológica en la economía agropecuaria en donde se encuentran empresas comerciales con alto nivel de inversión de capital en donde emplean tecnología moderna y cuyos productos son para la exportación. De otra parte, las explotaciones de subsistencia en donde se usa poco capital y generan un ingreso reducido debido al tamaño de la unidad y a la falta de insumos técnicos y de reducido apoyo de los servicios del Estado.

Las tierras adjudicadas constituyen otro tipo de empresas en donde se da una gran variedad de niveles de eficiencia en el uso de los recursos, en gran medida debido a problemas tales como los que se contemplan en los estudios elaborados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Banco de Desarrollo Agropecuario y el IICA 1/ y éstos son:

- Insuficiente capacidad financiera de los asentamientos.
- Las características de las propias empresas en cuanto a la calidad de las tierras.
- Bajo nivel de capacidad organizativa y administrativa de las empresas y de participación en la toma de decisiones.
- Inadecuados sistemas de producción y de comercialización 2/

1/ MIDA, BDA, IICA. Diagnóstico y Perspectivas de las Organizaciones Campesinas en Panamá. Santiago de Veraguas, Panamá, 1978.

2/ MIDA-DNPS Reforma Agraria y Desarrollo Rural en Panamá. Santiago de Veraguas. Panamá 1978.

- Reducida capacidad del Sector Público agropecuario para prestar los servicios de asistencia técnica, organización, comercialización etc.

Existen logros que se deben destacar y es el hecho de haber incorporado un porcentaje de precaristas al proceso económico y lograr un movimiento campesino organizado.

La estructura productiva del sector junto con el ambiente sociopolítico que lo enmarca hace que los ingresos provenientes del mismo se distribuyen en forma igualmente dispersa. Esta situación se dá además porque las características de la economía panameña determinan un cúmulo de actividades circunscritas de la economía de tránsito en las Provincias de Panamá y Colón que se constituye en polos de atracción. Sin embargo, en el resto del país quedan la mitad de los panameños conviviendo con una estructura productiva igualmente heterogénea. De esta relación se deduce una amplia varianza de los ingresos tanto dentro del sector rural como de éste con la economía de tránsito. 1/

Muy asociados con la determinación de los bajos ingresos están las características de la economía abierta en que se encuentra el país. Es así como una política intervencionista para poder

---

1/ MIDA/PNUD-FAO.USAID Perspectivas para el Desarrollo Agropecuario en Panamá. Diagnóstico del Sector, Panamá 1975.

alcanzar el desarrollo agrícola y garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad a la población panameña se hace necesaria 1/. En forma más específica los factores que inciden en el problema del mercado se concentran principalmente en: desigual competencia de productos importados para el mercado interno, oligopsonio en algunos productos agroindustriales, limitadas políticas de estímulos a la producción agropecuaria, bajo nivel de ingreso de los consumidores nacionales y fluctuación en su demanda debido a las coyunturas económicas internacionales, bajo poder de negociación del pequeño y mediano productor por su bajo nivel de organización y gran dependencia de la política de mercado de los grupos de poder nacionales y extranjeros.

Tomando las cifras para el año 1970 sobre las 105.000 explotaciones agropecuarias existentes en el país, sólo 23.000 produjeron principalmente para la venta y de las 53.000 explotaciones que vendieron algo, 29.000 lo realizaron por menos de 100 balboas. Esto hacía suponer que cerca de 80.000 explotaciones eran de subsistencia 2/. Estos datos después de 10 años y con los programas desarrollados, es posible que se haya reducido esta problemática, sin embargo observando la magnitud de los programas y

---

1/ Oficina Panamá IICA. "Fortalecimiento del Subsistema de Comercialización de Panamá. Panamá 1980.

2/ MIDA/DNPS. Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario.

las serias dificultades que ha caracterizado a la economía mundial con sus implicencias en un país como Panamá, el problema de bajos ingresos e ineficiente redistribución de los mismos continúe subsistiendo.

EL MODELO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

II. Se presenta un resumen de la estrategia de desarrollo que se buscó ejecutar durante la década de los años 1970-1980, así como la forma para lograrlo. Posteriormente se presenta como el gobierno busca concretar la estrategia a través del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980 y a través de la Estrategia para el Desarrollo Regional a mediano y largo plazo presentada en el año 1976. Los anteriores análisis servirán para enmarcar el papel del sector agropecuario dentro de la estragegia de desarrollo nacional, éstos aspectos se analizan a partir del plan trienal de Desarrollo Agropecuario 1978-1980.

En la parte final del capítulo se presenta un análisis de las manifestaciones de la política nacional y sectorial agropecuaria por parte de los voceros del Gobierno con el fin de actualizar el enfoque de la política agrícola que se puede percibir.

El Gobierno ha establecido una estrategia general para el desarrollo nacional para la década de 1970 a 1980, buscando "asegurar un crecimiento económico y social sostenido que facilite el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo panameño, corrija las distorsiones existentes y fortalezca la independencia política y económica de Panamá". 1/

1/ Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República: Estrategia para el Desarrollo Nacional: 1970-1980. Panamá, 1970.

La estrategia se basó principalmente en:

- Aumento de la riqueza nacional y la diversificación de las exportaciones.
- La integración nacional de las regiones del país;
- La integración social de Panamá;
- El desarrollo y fortalecimiento institucional y;
- El fortalecimiento de la motivación y de la personalidad nacional.

Los anteriores componentes de la estrategia buscaban un mayor crecimiento económico dentro de una economía abierta que tradicionalmente permite un ingreso asociado con la incorporación del uso de los recursos del país. Esto generaría más riqueza la cual debería ser mejor distribuída.

Con el fin de operacionalizar esta estrategia se buscó reducir las diferencias de desarrollo entre regiones y para ello se estableció la política de desarrollo regional que buscaba "mejorar la calidad de vida del campesino mediante un amento de sus ingresos ofreciéndole mayores oportunidades de empleo, incrementando la producción agropecuaria e incorporándola a la economía del mercado y moverse hacia una distribución más equitativa de los beneficios de desarrollo.[1/]

1/ MIPPE. "Estrategia para el Desarrollo Regional a Mediano y Largo Plazo" Panama, 1976.

Para lograr los objetivos propuestos al Sector Agropecuario asignados según se puede deducir de la estrategia nacional son los siguientes propósitos:

- Aumentar el aporte a la riqueza nacional y la diversificación de las exportaciones. Para ello se requería aumentar lar exportaciones de banano, azúcar, carne, sopas, tomate, melones, ñajú y tabaco.
- Dar más énfasis al abastecimiento interno a través de políticas de producción agrícola coordinadas. Con ello se buscaba además dinamizar la agroindustria. La aplicación de tecnologías tales como el uso de semillas mejoradas, los fertilizantes y el riego se contempló como medio para aumentar la productividad y el ingreso campesino. Se buscó integrar a la población rural en especial la marginada a la producción. Como productos prioritarios se establecieron: carne vacuna, aves, granos, hortalizas y forestales.
- El empleo se enfocó como paso previo para lograr la distribución adecuada de los beneficios del desarrollo.

El desarrollo agropecuario del país se le asigna un rol fundamental entre los sectores productivos y busca obtener un proceso de crecimiento y distribución de los beneficios enmarcado en el desarrollo y justicia social 1/

1/ MIDA/DNPS. Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario 1978-1980. Santiago de Veraguas, Panamá 1979.

Con este propósito, el plan trienal de Desarrollo Agropecuario 1976-1980 estableció los siguientes objetivos que en forma resumida se presentan:

- Lograr un aumento sostenido de la producción agropecuaria.
- Mejorar la distribución de los beneficios del proceso de desarrollo agropecuario con el fin de mejorar los niveles de vida de la población rural.
- Elevar los niveles de empleo y de la productividad del sector.
- Lograr un mejor equilibrio socioeconómico entre regiones, con el fin de disminuir la emigración del campo.
- Lograr una contribución más activa del Sector al financiamiento del país, sustituyendo importaciones y aumentando las exportaciones.
- Fortalecer la recuperación y conservación de los recursos naturales renovables.
- Lograr el ordenamiento de la propiedad agrícola y de las organizaciones de producción, buscando la participación campesina y su incorporación a sistemas de producción más adecuados.

El período 1978-1980 fue catalogado en el Plan Trienal como un período de planificación y organización en gran escala del Sector, Sin embargo, se esperaba intensificar acciones para mejorar el ingreso de la población rural.

La estrategia de Desarrollo Agropecuario para lograr los objetivos anotados se base principalmente en las siguientes acciones:

- La organización social de la producción

- Ampliar los mercados de productos tanto externamente como internamente.
- Hacer un mayor uso de los recursos productivos
- Reforma Agraria para transformar las estructuras agrarias que han tenido una irracional explotación de las tierras.
- Mejorar las condiciones de vida rural a través de programas que mejoren la producción, el empleo y los ingresos. Así como dar los servicios mínimos de salud, vivienda, educación, etc.
- La industrialización de los productos agropecuarios a través del desarrollo de la agroindustria y su mercado.

En abril de 1980 el Señor Presidente de la República, Dr. Aristides Royo planteó ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de que "Al Estado le corresponde la planificación del desarrollo económico y social y sobre esa función tenemos que dirigir nuestras acciones. Tenemos que duplicar nuestros esfuerzos para afrontar una difícil situación económica, cuyas causas, en su mayor parte, no son sino el reflejo de la crisis económica mundial".

En dicho discurso el Sr. Presidente indicó que "solamente una estrategia general de desarrollo podrá solucionar de forma coherente y duradera los problemas de empleo, de producción y de satisfacción de las crecientes necesidades sociales". En dicha oportunidad se reiteró el propósito de la importancia de la participación de la población en el logro de su desarrollo para lograr que los pobres no sean más pobres.

Reiteró igualmente la necesidad de un desarrollo integral planificado, en donde se luche contra el desempleo y que cada panameño responda con su participación en este sentido.

La integración e incorporación de áreas como el Darién al proceso de desarrollo y la expansión de vías y la búsqueda de reducir la dependencia de los energéticos importados.

Respecto al sector agropecuario manifestó la decisión de continuar protegiendo y estimulando a los productores agropecuarios e indicó la prioridad en la producción de alimentos con caracter estratégico.

Estos planteamientos han sido mayormente desagregados a través del Señor Ministro de Desarrollo Agropecuario, Ing. Francisco Rodríguez a través de las líneas de acción del sector agropecuario para el año 1980 y en su informe a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos del mes de octubre del mismo año. En esta oportunidad él manifestó que "las actividades agropecuarias en el país encaminadas a aumentar los niveles de producción a fin de asegurar el autoabastecimiento nacional en los principales productos de consumo alimenticio ampliando las bases productivas con miras a sustituir las importaciones y a generar exportaciones para captar divisas". Indicó igualmente que las políticas están orientadas a mejorar las condiciones de vida del hombre del campo y garantizar alimentos para la comunidad.

III. LA ADMINISTRACION PUBLICA ACTUAL DEL SECTOR

Frente a los problemas, el Estado establece una estrategia de desarrollo y las políticas que buscan obtener esa imagen esperada. Estas políticas representan la forma de tratar los problemas priorizados en una forma coherente y así obtener una nueva posición de las variables que se desean modificar. Esta labor se realiza con la participación de los componentes del ámbito económico y social y el propio Estado como ente que representa los intereses de las mayorías del país; se organiza para que pueda en forma ordenada realizar las tareas de la administración de los problemas dados, los recursos y alternativas posibles. Es así como a continuación se hace un resumen para el caso panameño de cuáles son las principales políticas con que el Sector busca su mayor desarrollo y con qué organización y administración pública agropecuaria está ejecutándolas.

A. Las políticas específicas del Sector

Para presentar estos aspectos se consulta principalmente el Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario, las líneas de acción y el informe del Sr. Ministro referido. Se presentan a continuación los objetivos perseguidos por las políticas contempladas en el Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario:

1. Políticas de precios

   a. Establecer el nivel de los precios nacionales.

   b. Crear una estructura de los precios agropecuarios.

   c. Aumentar el grado de seguridad de los productores respecto a

sus ingresos.

d. Lograr una distribución más equitativa de los beneficios

2. Política de comercialización de los productos agropecuarios.

a. Contribuir a orientar y estimular el incremento de la producción agropecuaria.

b. Aumentar los ingresos de los productores

c. Asegurar a los consumidores un adecuado y contínuo abastecimiento

d. Contribuir a la consolidación de los productores en las organizaciones campesinas y a los productores débiles económica - mente.

e. Orientar y estimular la producción para la agroindustria

3. Política de Crédito

a. Estimular el uso de mejor tecnología para los rubros prioritarios.

b. Estimular la producción de rubros en las regiones en que sean priorizados.

c. Promover una mejor distribución de los beneficios en especial hacia los pequeños y medianos productores organizados.

4. Política de asistencia técnica

a. Formular y establecer un programa de asistencia técnica orientada en sus propósitos, objetivos y metas a lograr una concepción integral del desarrollo.

b. Lograr las metas de producción establecidas en el plan de donde se logre un proceso tecnológico y cultural de los productores.

c. Atender prioritariamente a los grupos organizados de productores.

d. Atender a los productores preferiblemente en forma cooperativa.

e. Atender prioritariamente las áreas del país en donde se hayan realizado grandes inversiones o se está desarrollando proyectos especiales.

5. Política De Reforma Agraria

a. Política de tierras

- Formar un fondo de tierras para reforma agraria.
- Adjudicar las tierras a los campesinos con prioridad a los ocupantes precaristas, los arrendatarios, aparceros y medieros.
- Adjudicar la tierra con prioridad bajo la forma de explotación a grupos organizados de campesinos.

b. Política de financiamiento de la reforma agraria:

- El proceso de reforma agraria conlleva implícitamente una redistribución de ingresos y por lo tanto debe existir relación con la modalidad de adquisición y adjudicación de la tierra.
- Toda modalidad de adquisición será sujeta de indemnización
- La forma de propiedad y la modalidad de adquisición se consideran fundamentales para determinar la compensación.
- Se diseñaron formas de erogación monetaria que respondan a las facilidades económicas que el país disponga y al agrado de liquidez económica del gobierno.
- La adjudicación será a título gratuito cuando se asigne en forma de organización campesina y a título generosos cuando se asigne en forma individual.
- Estudiar y presentar un anteproyecto de ley que complementa la actual legislación agraria.

6. <u>Política para la construcción de una nueva estructura agraria:</u>

a. La organización socioeconómica del sector agropecuario busca formar un nuevo sector empresarial campesino que se oriente a: incorporar al productor precarista a la vida sociopolítica y económica del país, mediante la adjudicación de la tierra a empresas comunitarias campesinas; en segundo lugar a promover

y organizar al pequeño y mediano productor en torno a los servicios de apoyo a la producción, para llevarlos a fórmulas superiores de organización empresarial. En este sentido se definen políticas de:

- Organización campesina: busca como prioridad la promoción de empresas comunitarias de autogestión. Esta se realizará a través de asentamientos campesinos o juntas agrarias.
- Desarrollo rural: "establecer mecanismos que permitan facilitar la integración y coordinación intra e intersectorial con el objeto de lograr coherencia y agilidad en las fases de planificación y ejecución de las acciones públicas". Se busca que ello sea acompañado de un proceso de planificación de la población rural. Con este propósito se busca ejecutar la política a través del "desarrollo integral de áreas rurales".

b. La consolidación social del sector reforzado se enfoca a contribuir a la completa integración de la nueva estructura empresarial campesina con la comunidad rural para mejorar sus condiciones generales de vida. Con este propósito se requiere:

- Formular y ejecutar un programa de capacitación campesina que contemple: la capacitación para la organización campesina, el desarrollo empresarial, técnica productiva y desarrollo agrario integral.

- La política de promoción campesina para promover, para encauzar las acciones concretas de grupos campesinos dentro del marco de la política agraria. Esta debe ser de carácter multifacética, un proceso continuo y de contacto directo con los sujetos de la reforma agraria.
- La política campesina: que busca una organización más compleja que agrupe masivamente a las organizaciones campesinas para que se constituyan en las fuerzas vivas para que participen en el proceso de la política agraria nacional, regional y local.

c. La política de producción que se debe constituir en instrumento para consolidar entes económicos en el sector reformado requiere de:

- Definir áreas para ejecutar la reforma agraria
- Establecer mecanismos de planificación de empresas
- Vincular las empresas a la programación operativa del sector agropecuario a nivel nacional
- Vincular las empresas al sistema de información del sector reformado.

d. La política de servicios de apoyo a la producción deberán adecuarse a las características del sector reformado para lo cual se dispone:

- Servicio de crédito, comercialización, precios, asistencia técnica, suministro de insumos y mecanización.

7. Política de desarrollo agroindustrial

- Incrementar la conservación y transformación de las materias primas originadas en el sector agropecuario.
- Aumentar el empleo productivo
- Mejorar el balance del comercio exterior.
- Incorporar el medio rural a las actividades de transformación de los productos del sector agropecuario nacional.

El MIDA a través de documentos denominados "Líneas de acción del Sector Agropecuario", presenta cada año cuál va a ser la orientación que se le da al trabajo del Sector Público Agropecuario, en donde se concretiza el enfoque y matiz que se le dará a la acción en el Sector. En estos documentos se puede observar los ajustes que se le hace a la política. Observando estos documentos para los años 1979 y 1980 se puede inferir que ha existido una cierta variación por cuanto para el año 1980 se enfatiza que:
"La necesidad de ampliar la base productiva de nuestra actividad agropecuaria resulta una condición inherente para alcanzar objetivos del desarrollo rural como lo son: i) aumentos del ingreso del productor; ii) disminución de la migración rural; iii) mejoramiento de las condiciones de vida rural".

En las líneas de acción del sector agropecuario para 1980 se presentan también como básico:

- La agroindustria con un valor estratégico para acelerar el ritmo de la agricultura.
- El fortalecimiento institucional para adecuar las instituciones y darles más capacidad de respuesta.
- El desarrollo de nuevas áreas de producción tales como el Sector Atlántico, los Distritos de Donoso y Colón.
- Los programas de inversión buscando un mejor control y uso más eficiente de los mismos. Se busca que las entidades que generan ingresos busquen su autoabastecimiento.
- Los programas productivos buscarán mejorar los servicios, en especial de los programas de: carne, granos básicos, oleaginosas, frutales, hortalizas. Con este fin deben dinamizarse los servicios de asistencia y transferencia de tecnología.
- Los programas sociales deben orientarse a mejorar el nivel de vida y el bienestar social. Con este propósito se enfatizarán los proyectos de: acuacultura, incorporación de la población localizada en el área deforestada, promoción y organización campesina y capacitación de la población marginada.
- Los programas de Desarrollo Integral de Areas Rurales busca que se constituye un Programa para planificar el desarrollo de áreas y se formulen proyectos.

El sistema de planificación agropecuaria tiene como objetivo global "definir y administrar una política para el sector agropecuario que posibilite orientar su desarrollo en la dirección elegida por la comunidad nacional y sus gobernantes para alcanzar los objetivos que pretenden". 1/ Según su mandato, contempla dos roles que debe cumplir como son:
a) generar alternativas de tipo estratégico para la toma de decisiones de mediano y largo plazo y b) generar alternativas de tipo táctico para la toma de decisiones en el corto plazo y organizar la ejecución e implementación de la política.

Para cumplir con estos objetivos se ha organizado en parte contemplando las siguientes organizaciones:

- El Comité Agrario Nacional (CAN)
- La Dirección Nacional de Planificación Sectorial del MIDA
- Las unidades de programación a nivel institucional del Sector Público Agropecuario.
- El Comité Regional (CAR)
- Las unidades de programación a nivel regional
- Los coordinadores nacionales de programas de producción.

La población a su vez está organizada a través de la operación de la Ley No. 105 que busca la organización de las juntas comunales; como también

---

1/ MIDA/DNPS. Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario 1978-1980. Santiago de Veraguas. 1979.

la Ley 106 establece el Régimen Municipal y el Consejo Nacional de Legislación. Además existen organizaciones de las organizaciones campesinas como es la que agrupa a los asentamientos campesinos a través de la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), las Cooperativas Agropecuarias, las diversas asociaciones de productores del Sector. Estas agrupaciones constituyen fuerzas vivas que representan el interés de los diversos grupos productivos del sector.

B. La organización del Sector Público Agropecuario

Debido a que el desarrollo económico de Panamá se ha basado principalmente en otros sectores, la atención de los problemas del agro han sido tomados en cuenta poco a poco en razón de la importancia gradual que cada gobierno ha ido dando al Sector Rural, en vista que en él están la mayoría de los panameños ya que existe una demanda potencial para dinamizar la economía global, teniendo un sector más dinámico. Es asímismo como la asignación de los recursos para el Sector Público y el mejoramiento de su organización ha venido en un ritmo de mejoramiento.

A partir del año 1950 se crearon programas de apoyo al sector como fueron los relacinnados con el crédito agrícola, la asistencia técnica, el mercadeo agropecuario y los precios de sostén. Con este fin se creó el Instituto de Fomento Económico (IFE). La magnitud de sus programas eran reducidos dada la magnitud del programa.

En el año 1962 se formuló el código agrario y para su operacionalización se creó la Comisión de Reforma Agraria (CRA), organismo que realizó una limitada labor hasta el año 1968. A partir de este año la política dio más énfasis al sector agropecuario y en especial al beneficio del hombre del campo buscando mejorar su nivel de vida. En esta misma época el Ministerio de Agricultura, Comercio e Industria a través de su Departamento de Agricultura realizaba acciones moderadas en especial en lo referente a la extensión agrícola. Sin embargo, debido a la prioridad asignada al sector se constituyó el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (1973), con una organización apropiada para ejecutar una política de Reforma Agraria, fue por ese motivo que la CRA fue absorvida por el MIDA y el mercadeo agropecuario fue asumido por el propio MIDA. Como complemento se creó el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) en el mismo año de creación del MIDA y se abolió al IFE.

Con el fin de lograr un efecto más directo en la economía agraria, el gobierno creó varias corporaciones autónomas de desarrollo y empresas de producción. Entre ésta se cuenta con la Compañía de Cítricos de Chiriquí, los Complejos azucareros La Victoria, la Corporación del Banano, las Fábricas de Alimentos de Chitré, la Corporación del Bayano, la Corporación para el Desarrollo Rural Integral de Bocas del Toro.

Es importante resaltar la descentralización operativa que presenta el MIDA en diez regiones permitiéndole aumentar la capacidad de respuesta a ese nivel. Este hecho da grandes bases para poder coordinar

los servicios a ese nivel.

Debido a la dinámica que presentan los problemas del sector y ante ellos los organismos del Sector Público Agropecuario se han venido realizando variaciones en la estructura orgánica del MIDA y en general en el marco institucional sectorial. Esto obedece además a las deficiencias de un crecimiento institucional no planificado. Es así como nuevamente se inicia un proceso de descentralización de servicios para lo cual el mercadeo agropecuario es ejercido a través de un nuevo Instituto de Mercado Agropecuario, la investigación agropecuaria se canaliza a través del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP), los servicios de maquinaria a través de la Empresa Nacional de Maquinaria (ENDEMA), y el Seguro Agropecuario a través del Instituto de Seguro Agropecuario. Estos organismos con características de autónomos. Igualmente dentro del propio MIDA se han dado reajustes de la estructura por ejemplo, se creo la Dirección Nacional de Acuacultura y la Dirección de Cooperativas. Anexos 1 y 2, organogramas del MIDA y el Sector Público Agropecuario (1979) y del Sector Público de Panamá.

El Gobierno Nacional viene realizando esfuerzos para adecuar y mejorar el sector público y es así como ha establecido la Ley que busca ejecutar la sectorialización del país. Así en este año 1980 se ha promulgado esta ley en donde se concreta que se debe organizar la Administración Pública por sectores. Se espera que con esta capacidad legal se le de más orden al aparato público.

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO Y DE INVERSION
DEL SECTOR AGROPECUARIO
1976 1978 1979

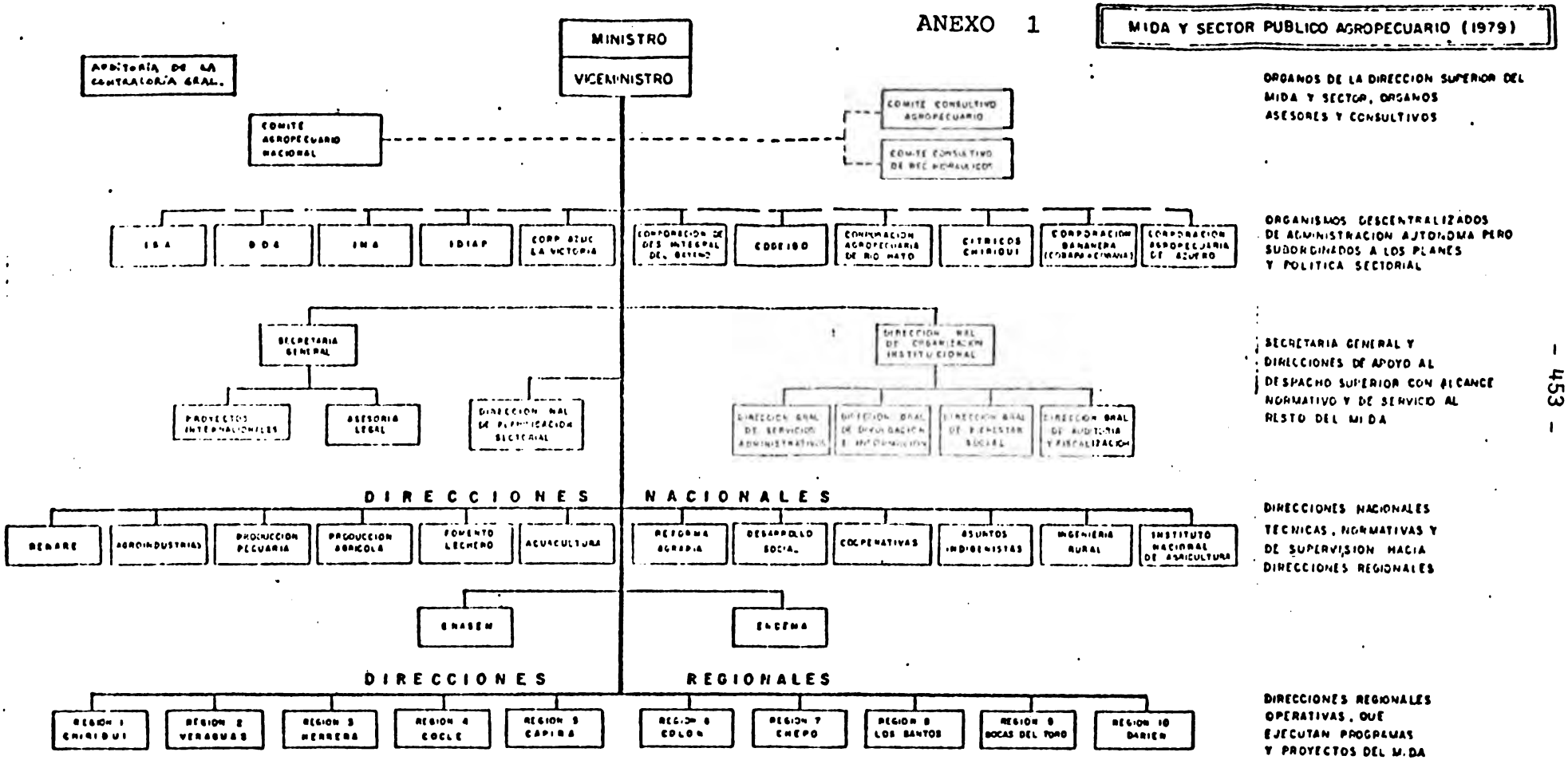
Cuadro 7

Año	Gasto	Total Gobierno Central	Total Sector Agropecuario
		en miles de balboas (corriente)	
1976	Funcionamiento	354,618	28,599
	Inversión	496,000	73,238
1978	Funcionamiento	422,000	34,200
	Inversión	413,300	63,364
1979	Funcionamiento	462,400	31,700
	Inversión	394,900	60,336

Fuente: MIPPE, Panamá.

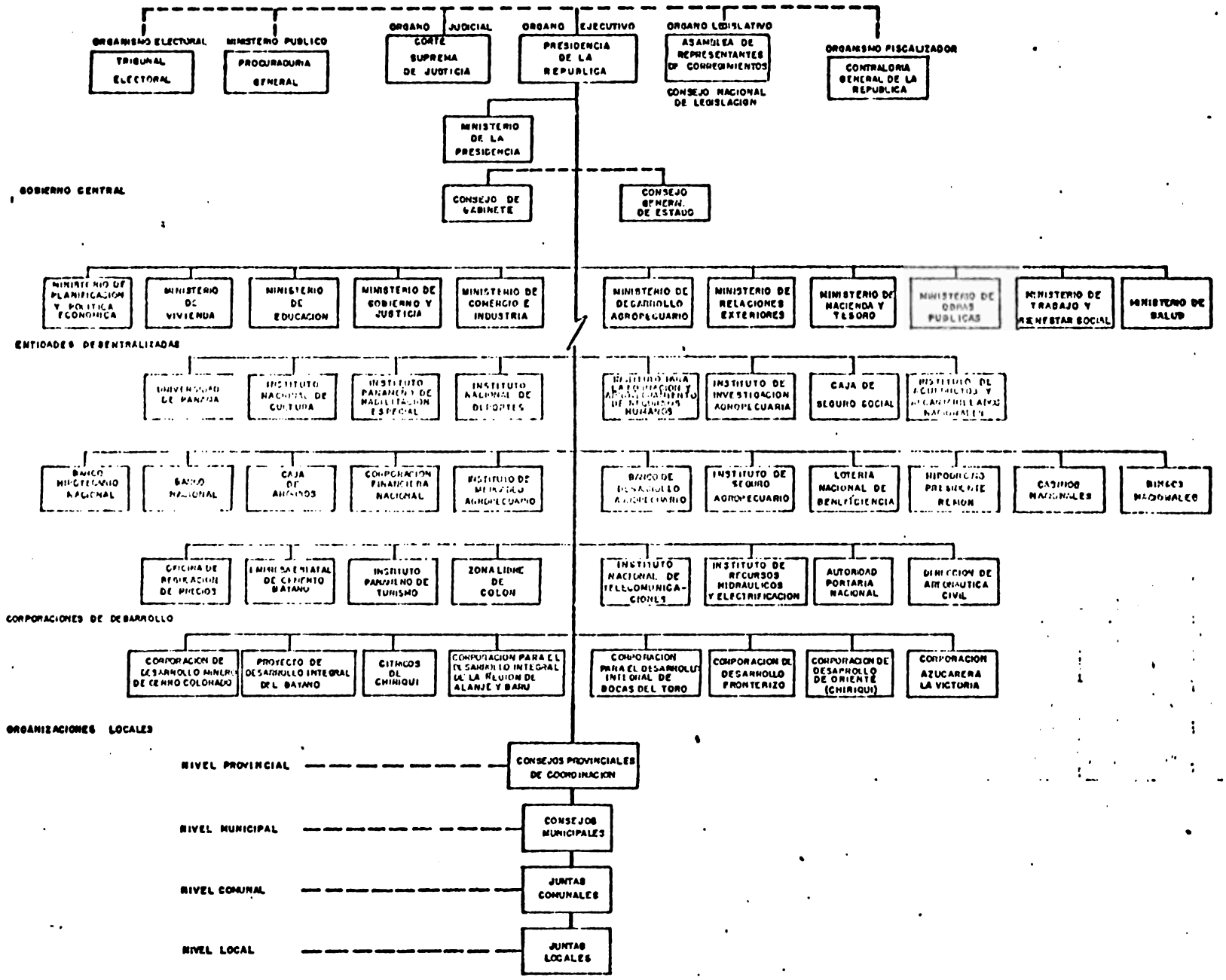
ANEXO 1

MIDA Y SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO (1979)



ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO DE PANAMA

ANEXO 2



El MIDA busca mejorar su capacidad administrativa y organizativa y para ello se ha constituído un Programa de Fortalecimiento Institucional para lo cual se han contratado los servicios del IICA para ejecutar el programa, "lograr que el MIDA mejore su capacidad para cumplir con mayor efectividad y eficiencia las labores actuales y aquellas que la planificación establezca en el futuro". Se pretende con este programa mejorar al MIDA como estrategia para darle mayor capacidad al sector fortaleciendo al organismo encargado de dirigir la política agrícola, para posteriormente ir mejorando el resto de instituciones del sector.

Los recursos financieros asignados al sector público para atender la problemática continúa en aumento si se compara con la década pasada. En los últimos años el Presupuesto dedicado al sector público para funcionamiento representa entre el 6.9% y el 8.1% y para inversión está entre 14.8% y 15.3%. Cuadro No. 7. Estas cifras que se continúan en un nivel de asignación presupuestaria al sector público más o menos constante y que comparativamente con la asignación global al gobierno central, en especial en lo que se refiere al funcionamiento, su incremento es menor.

IV. ASPECTOS NORMATIVOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El propósito de este capítulo es el de presentar algunas ideas sobre las relaciones de los organismos del Sector Público con los demandantes por servicios. Se presenta como ejemplo, dada la limitación para este tipo de trabajos, el caso relacionado con el proceso de planificación operativo a

nivel de grupos organizados de campesinos, por ser éste el principal enfoque que se contempla en la Estrategia de Desarrollo y para lo cual se organizó, en gran medida el MIDA en Panamá.

Con el objeto de cooperar en el análisis ordenado de la problemática que presentan los productores organizados y en función de ellos, las instituciones de servicio a los mismos,se presenta a continuación un esquema analítico en donde se identifican macrovariables del Proceso de Planificación Operativo a nivel de los grupos. Estas ideas han surgido de la comunicación interna sobre técnicos de la oficina y en especial de la vivencia acumulada de experiencias provenientes de la acción de los proyectos que se llevan a cabo con recursos del Fondo Simón Bolívar y el PRACA/GOBHOL en Panamá. Se busca con este ensayo motivar a la discusión y análisis del esquema anexo con el fin de ir ganando cada vez más en especificación de marcos de referencia que permitan en forma más sistematizada enfocar la problemática del desarrollo de las empresas campesinas en Panamá.

En este documento tan sólo se enuncian las macrovariables que se consideran básicas en el proceso, sin embargo, es necesario profundizar en su análisis desagregando cada una de ellas para identificar variables claves sobre las cuales se puede tener ventaja comparativa en la acción.

Los grupos organizados y su capacidad organizativa y administrativa: Los individuos se agrupan motivados por un problema de común sentido y compartido entre sí con el propósito de lograr en forma más eficiente y eficaz la solución del mismo en beneficio de todos y cada uno de los componentes

de grupo social.

Ello determina la necesidad de participar organizadamente para generar una buena caracterización y análisis del problema, el diseño de alternativas de solución, la escogencia y elaboración de la alternativa prioritaria de tal manera que permita la acción ejecutando sus planes, programas o proyectos y evaluándolos. Como resultado de este proceso, se generan productos y beneficios que van al grupo para solucionar el problema identificado.

En el anterior proceso que conlleva la toma de decisión en las etapas de formulación, ejecución 1/ y control de los planes se cuenta con un grado de participación de los elementos constitutivos del grupo que determina una capacidad organizativa y administrativa para realizar el proceso. Ello requiere de un líder que en forma expresa o tácita,conciente e inconciente influye en la canalización de la participación hacia la toma de decisiones en el proceso.

Este proceso posee un nivel de eficiencia y eficacia que está íntimamente asociado al grado de participación y a la capacidad organizativa y administrativa de grupo.

El grupo ante las necesidades y dificultades para satisfacerlas por sí mismo y dado su grado de participación y capacidad organizativa y administrativa; en asocio de otros grupos y de la comunidad como un todo, de-

---

1/ El término ejecución se usa tomando la acción de ejecutar lo formulado e instrumentar la ejecución.

determina la necesidad de un nivel de organización más amplio que busque la solución de los problemas comunes; con este propósito se crea el Sector Público, el cual tiene como función satisfacer las necesidades planteadas de acuerdo a las posibilidades de solucionarlas y en función de los recursos disponibles y según el modelo de desarrollo y de participación del Estado en el mismo. Es así como ante un cúmulo de alternativas de solución frente a los problemas, establece políticas como medio para solucionarlos (los problemas seleccionados y priorizados). La capacidad organizativa y administrativa de las instituciones (los cuales son instrumentos para formular, ejecutar y controlar las políticas) le permite determinar políticas específicas con mayor o menor detalle que son ejecutadas con los recursos que le han sido asignados, asociado con la capacidad organizativa de las propias instituciones. Las instituciones deben generar planes, programas y proyectos en forma participativa para que sean ejecutados por las propias instituciones de acuerdo a una estrategia operativa institucional y contando con la participación de los grupos organizados o no. Ello conlleva a la entrega de servicios institucionales coordinados entre los organismos del Sector Público en forma coherente, de tal manera que permitan ser insumos del proceso de planificación operativo del grupo y obtener por lo tanto los productos y beneficios del proceso.

La capacidad organizativa de los grupos, así como la capacidad organizativa de las instituciones requiere de una retroalimentación participativa que genere un desequilibrio en cada uno de los sistemas con su posterior nivelación, lo que le permite cada vez una mayor capacidad de respuesta en

beneficio de los individuos y grupos sociales objetivo del proceso. Esto significa que los dos subsistemas, ésto es, el grupo organizado y la institución requieren el uso del otro para evitar su reducción en la capacidad de respuesta ante los problemas del sector rural.

Tanto los grupos sociales como las instituciones cuentan con limitantes que reducen su capacidad de respuesta y que deben ser identificados y analizados para establecer proyectos de fortalecimiento que busquen dar una mayor capacidad tanto a los grupos organizados como de las instituciones en función de los mismos.

Observando el esquema anexo se puede inferir que cualquier modificación en una de las macrovariables causa desequilibrio en el sistema simulado. Es así como los productos y/o beneficios que produce la empresa, depende de la capacidad no sólo de los recursos tierra, mano de obra y capital (que se suponen dados) sino de la propia eficiencia del proceso de planificación interna de la empresa y su relación con la eficiencia y eficacia del propio proceso de planificación de los organismos que entregan servicios a la empresa.

Este tipo de ensayos son necesarios para ir enmarcando en forma más coherente la acción de un organismo con el IICA que busca el desarrollo de las empresas campesinas a través de una estrategia de fortalecimiento institucional, ello le permitirá aumentar su capacidad técnica para cooperar con los organismos nacionales.

V. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS SOBRE LA PROBLEMATICA

El señor Vicepresidente de Panamá, Lic. Ricardo de la Espriella indicó que recientemente: "los esfuerzos del gobierno dirigidos hacia el sector, que estimamos han sido valiosos, deben fortalecerse". Ello obedece a que aún subsisten problemas que si bien han sido reducidos, si se compara con las décadas anteriores, dentro de la década de 1970, durante los últimos años ha mantenido un crecimiento reducido en función de lo esperado en los planes del gobierno.

Las serias dificultades que han caracterizado a la economía mundial, tienen implicancias en la economía interna dificultando el desarrollo del sector.

En términos generales se podría establecer la hipótesis de que el crecimiento económico ocurrido en el sector no ha logrado proporcionar el empleo, los ingresos y los alimentos necesarios para mejorar substancialmente el nivel de vida de la población rural.

La anterior hipótesis hace que sea necesario revisar la estrategia de desarrollo global y sectorial, para lograr adecuarla a las condiciones de un país en donde una economía abierta da una característica especial al papel del sector agropecuario. El momento coyuntural por el cual atravieza el país y en general América Latina requiere de un análisis detallado.

Se han realizado importantes acciones con productos concretos, en especial en lo referente al proceso de Reforma Agraria, la organización campesina y la participación directa del Estado en la producción, reduciendo el

desequilibrio de la estructura productiva, sin embargo, aún subsisten problemas relacionados con la misma estructura, la tecnología y la capacidad institucional para atenderlos.

Se visualiza una tendencia en dinamizar y orientar la actual política agropecuaria hacia la producción con miras a mejorar los niveles de empleo, ingreso y obtener más divisas.

El mejoramiento logrado en la organización y administración institucional es significativo, requiriéndose aumentar los esfuerzos para darle más capacidad al sector público para afrontar la magnitud de los problemas que conlleva la búsqueda de un desarrollo armónico.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS A LA PRESENTACION DE MARIO INFANTE

TORO: Dirás tú que el Ministerio es fuerte o es débil en términos de ser líder del sector?

INFANTE: Yo diría que sí. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario es líder y se le está dando mayor capacidad legal a través de la Ley de Sectorialización. El Ministerio influye directamente en la producción en productos como el azúcar y banano. En los aspectos de desarrollo rural, el Ministerio está trabajando en proyectos tales como el Sur de Soná, Oriente Chiricano y se están creando otros como los de Renacimiento.

El Ministerio ha dedicado grandes esfuerzos en el sector reformado, trabajando con empresas campesinas asociadas, asentamientos campesinos, juntas agrarias, etc.

En relación a los servicios de asistencia técnica, el Ministerio es débil, sin embargo, está haciendo esfuerzos para reorganizarse y fortalecerse.

El IICA ha venido trabajando en el apoyo a este trabajo a través de sus diversos proyectos.

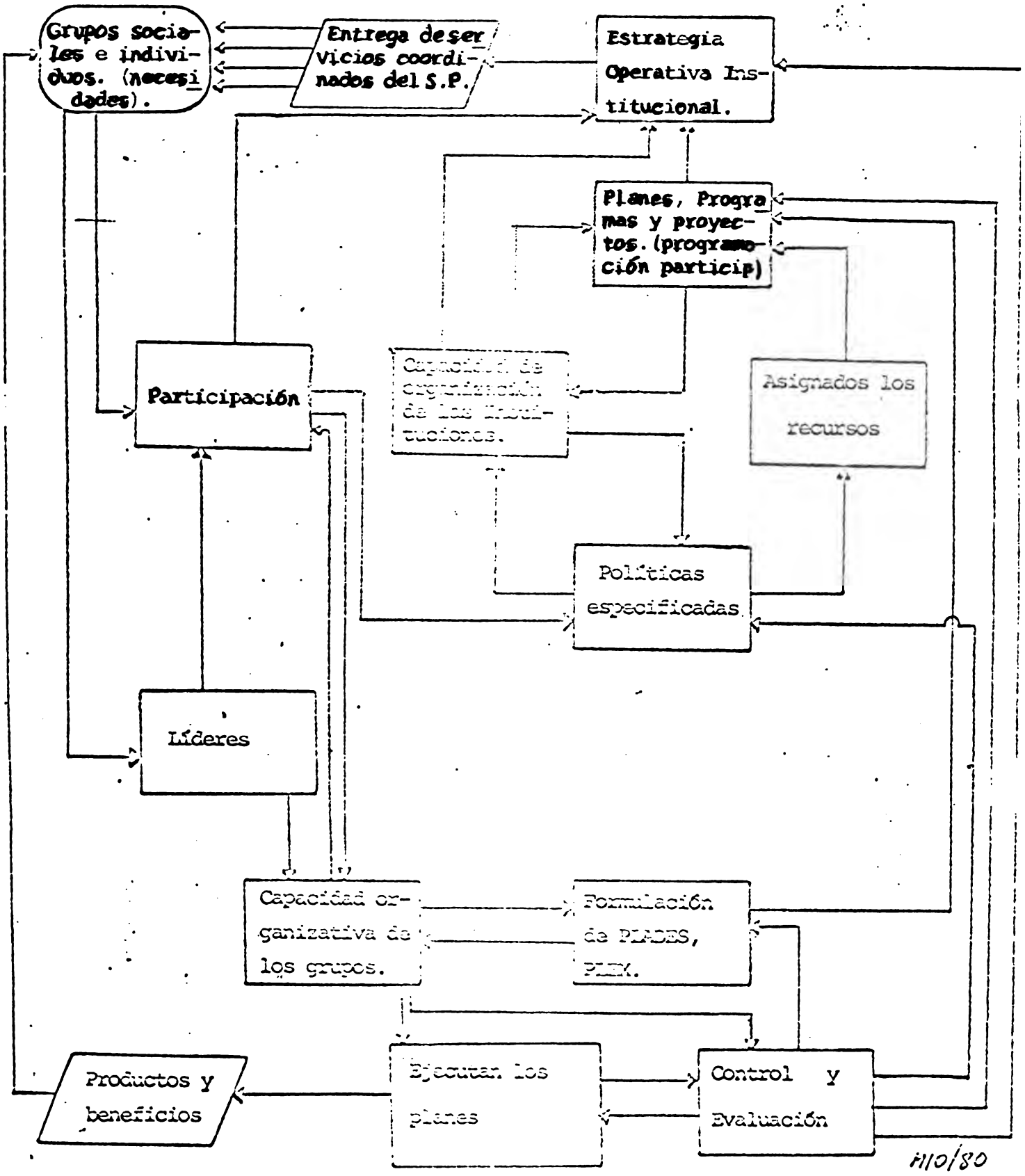
MURCIA: Se puede decir que los asentamientos tienen algún ingrediente de desarrollo rural o son simplemente unidades de producción basadas en el desarrollo agropecuario?

INFANTE: Si conceptualizamos la política de desarrollo rural integral como que todos los servicios del Estado deben llegar a los usuarios en forma coherente y lograr el bienestar de los mismos; esta situación no se ha logrado suficientemente en los asentamientos. Existen 175 asentamientos, los cuales tienen sus planes de explotación y por lo tanto los servicios relacionados con la producción son contemplados y llegan con sus limitaciones debidas a la heterogeneidad del desarrollo institucional. En cuanto a los aspectos sociales, llegan en menor proporción. Sin embargo, se han hecho grandes avances en términos nacionales tales como: servicios de salud, vivienda, vías o sea que se ha mejorado Panamá y no exclusivamente el sector rural.

Se están haciendo esfuerzos por elaborar y ejecutar planes de desarrollo a mediano plazo de las empresas asociativas y se busca en ellos contemplar no sólo lo económico sino lo social con un sentido amplio, contemplando además de los servicios tradicionales (salud, vivienda, educación, etc.), tomar en cuenta variables sicosociales como la adopción al cambio, la participación en la toma de decisiones, etc.

MACDONALD: En estudios anteriores se decía que los asentamientos campesinos en Panamá tenían un acumulado de pérdidas atrasadas; tengo curiosidad en saber si ha habido cambios en ésto.

INFANTE: El hombre en los asentamientos debe tener capacidad de influir en la toma de decisión, ser dueño de sus decisiones y el Estado asumir un papel de apoyo. Sin embargo, lo que ha sucedido es que existe aún en muchos



PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVO A NIVEL DE GRUPOS ORGANIZADOS

asentamientos el paternalismo del Estado, se manifiesta reduciendo el nivel de compromiso de los asentados. Esta situación varía dependiendo principalmente de los técnicos que los atienden.

Desde el punto de vista financiero y económico, tienen problemas porque muchas de las empresas disponen de recursos naturales pobres.

En estudios recientes se establece que las empresas campesinas, poseen insuficiente capacidad financiera, la calidad de las tierras es baja, su organización administrativa débil y cuentan con sistemas de producción y comercialización inadecuados. Esto es, existen factores básicos que no permiten el desarrollo económico y financiero de las empresas y que muchos no dependen del hecho de ser asentamientos o no.

MURCIA: Existe una política de Desarrollo Rural Integrado?

INFANTE: Dentro del plan trienal de desarrollo agropecuario se plantea el desarrollo rural integral como una de las estrategias del plan. Los organismos internacionales han venido promoviendo proyectos en el país.

TORO: De qué manera ha influído en la capacidad del MIDA el hecho que la Sede del MIDA esté ubicada en una provincia y no en la capital del país?

INFANTE: En Panamá a comienzos de los años setenta hubo la política de buscar una mayor descentralización a través de llevar a los Ministerios al campo. Así por ejemplo se pensó llevar el Ministerio de Obras Públicas a

David y al MIDA a Veraguas que queda aproximadamente a 250 Km de Panamá. Se llevó así a Santiago la mayor parte de los servicios del MIDA, pero otros servicios tales como el Instituto de Mercadeo Agropecuario; el Banco y el Instituto de Investigaciones se quedaron en Panamá y ahora se ha creado el Instituto de Seguro Agropecuario que también tiene sede en Panamá. Como aparte de estas entidades, también están en Panamá el Ministerio de Hacienda, Planeamiento, la Contraloría y otras entidades del Gobierno Central, el MIDA para relacionarse mejor con ellas debió crear en Panamá una oficina de enlace, la que poco a poco ha ido creciendo bastante. Ahora se habla que la Dirección de Planeamiento del MIDA se traslade también a Panamá.

Todo ésto ha traído,naturalmente, ventajas y desventajas. Pero en Panamá hablar del eventual traslado del MIDA es un tema sobre el cual no cabe discusión, pues ya es una decisión tomada. Ha traído problemas de costos de operación, de coordinación y otros, pero de otra parte, presenta la ventaja de que efectivamente el haber sacado el MIDA de Panamá, ésto es una impresión mía, ha contribuído bastante a mejorar la calidad y cantidad de servicios de dicha área, que es la principal área productiva de Panamá.

En todo caso, este tema deberemos estudiarlo cuando tengamos que analizar el papel del MIDA en nuestro Programa de Fortalecimiento Institucional.

HERRERA: Solamente deseo enfatizar un punto histórico sobre lo de Panamá. Me tocó participar con varios técnicos panameños en el diseño de la actual estructura del MIDA. Como ustedes saben el caso de Panamá es un caso muy

interesante, relacionado con la organización de los servicios agropecuarios, porque en Panamá, el Gobierno decidió concretar en aquel momento todos los servicios agropecuarios en una sola entidad, el MIDA y así creó como Direcciones Generales del MIDA lo que en otros países eran entidades autónomas. En Panamá, por tanto, no habían Juntas Directivas, ni Presidentes, ni Gerentes, eran Directores Generales que respondían ante el Ministro y que mandaban en sus respectivos campos. El MIDA era para todos los efectos pertinentes, equivalente a lo que en Guatemala o Brasil se llama Sector Público Agropecuario.

Luego de esta decisión y cuando aún se estaba en proceso de instrumentarla, se tomó otra decisión que, en mi opinión, vino a minimizar bastante los efectos de esta decisión. Esta fue la de trasladar al MIDA a Santiago de Veraguas.

Yo tengo la hipótesis que si el MIDA no se hubiera trasladado a Santiago de Veraguas, no se hubieran creado las instituciones autónomas que ya se han creado y no se estaría bajo la presión de crear otras nuevas. Para mí, la presión por crear instituciones autónomas en Panamá no se justifica como no sea para asegurar la permanencia de los técnicos en Panamá. Digo ésto porque en Panamá, como era en Perú en los comienzos de los setenta, prácticamente no había diferencia significativa entre operar a través de una Dirección General que de una organización autónoma. Prácticamente existe entre una y otra forma organizacional, los mismos regímenes salariales; en ambas existe el mismo sistema de fondos que permite comprar y operar muy ágilmente, existe el mismo tipo de control sobre los gastos. Por ello digo, que desde el punto de vista operativo no se justifica la referida creación.

Creo y ésto es una opinión muy personal, que será muy difícil que en Panamá, el MIDA pueda desempeñar efectivamente su papel de órgano rector del sector, si su sede está ubicada en Veraguas. Las autoridades políticas y administrativas, la negociación política, varias organizaciones importantes se encuentran en Panamá y mientras el MIDA se encuentre en Veraguas será muy difícil que pueda realizar acciones de liderazgo sectorial propiamente.

Este caso de Panamá es muy importante pues revela que habiendo la decisión de dar al MIDA un papel específico, luego por otra decisión se crean condiciones que hacen muy difícil pueda desempeñar tal papel. Lo anterior refuerza los casos que se han presentado aquí en los que varios elementos no previstos en los diseños influyen poderosamente en el papel que los Ministerios pueden desempeñar en un momento. En unos casos, es la personalidad cambiante de los Ministerios como se ha planteado en Brasil, Argentina y Costa Rica; en otros casos, como ahora en Panamá, son decisiones tomadas bajo otras consideraciones que afectan el papel del Ministerio, pero que en definitiva afectan el liderazgo que el Ministerio pueda ejercer sobre el sector.

DONOSO: Deseo hacer una observación muy importante sobre este punto y que aquí en Ecuador tiene gran relevancia. Hemos visto de los varios casos expuestos, los distintos papeles que están desempeñando en estos momentos los Ministerios de Agricultura y los papeles que podrían desempeñar. Me parece que nos hemos dado cuenta que el papel de los Ministerios no es el mismo en todas partes, los problemas más importantes, desde el punto de vista

de la gestión no son los mismos y el producto esperado tampoco es el mismo. Me parece que el Comité de Gestión debería promover una investigación sobre este punto y darle la importancia que requiere, ya que en definitiva estamos hablando de los principales clientes del IICA.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-OEA

OFICINA EN VENEZUELA

DOCUMENTO PRELIMINAR

CIRCULACION RESTRINGIDA

"SITUACION Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA EL CASO DE VENEZUELA

DOCUMENTO PREPARADO PARA EL SEMINARIO INTERNO SOBRE ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL, 24-29 NOVIEMBRE DE 1980

QUITO, ECUADOR

PRESENTACION DEL CASO DE VENEZUELA

Emilio Montero

La presentación que vamos a hacer con respecto a la Administración Institucional del Sector Rural en el caso de Venezuela, va a ser bastante informal, más informal que las que hemos escuchado ahora, por cuanto debemos confesar que no tuvimos ninguna posibilidad de preparar el documento que se nos solicitó en su momento, por una serie de actividades en la Oficina, agregándose a ellas algunas actividades en el propio Costa Rica. Nosotros vamos a hacer una presentación en la cual los aspectos del Sistema Institucional que tiene que ver con el Sector Rural lo va a presentar Guillermo Toro que es, entre otras cosas, responsable del Proyecto de la Línea Siete en Venezuela y yo en realidad me voy a limitar a hacer una presentación de caracter general, una introducción al tema desde el punto de vista de una persona que recién viene llegando a la Oficina del IICA en Venezuela, después de haber tenido algunos años, cuyo número generalmente me niego a reconocer, en una zona totalmente diferente.

Mi primer período de estadía en Venezuela en realidad fue de conversaciones, de lecturas con respecto a la situación del sector rural y de los aspectos institucionales de Venezuela, país en el cual nunca había estado. Realmente Venezuela era el único país de Sudamérica en el cual yo no había tenido oportunidad de estar. Digo ésto, como voy a decir algunas cosas en el sentido de que se pueden sacar algunas conclusiones con respecto a lo que significa la gestión y la administración de las oficinas del propio

Instituto en los países.

Yo soy un convencido de que la gente que trabaja en el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, principalmente en cargos de Directores debe ser gente que tiene que tener un conocimiento no solamente del Instituto, tiene que tener un conocimiento más o menos profundo del país en el cual va a trabajar y me atrevería a decir que es indispensable un conocimiento de los tipos de agricultura y las formas de producir dentro del país, de tal manera que pueda tener un diálogo medianamente inteligente y concreto -real con las Autoridades Nacionales. Pienso que debe darse una impresión muy pobre la gente que tiene que llegar pidiendo disculpas porque no conoce el medio y cuando da ejemplos tiene que hablar del cultivo X y el cultivo Y en lugar de hablar de cultivos y cosas concretas, lo que realmente sucede dentro del país.

Así las cosas, mis primeros contactos con Venezuela fueron de lectura, de leer informes y una cosa importante, gracias a la gentileza del personal de la Oficina en Venezuela, ellos aún no había despachado el Plan de Acción de IICA en el país, el que debía mandarse el primero de julio o antes de esa fecha, que fue justamente cuando yo estaba llegando. Eso me dio la oportunidad de revisar el Plan de Acción, de considerarlo, en cierto detalle, de hacer algunas revisiones de tipo presupuestal, concluyendo que era bastante lógico. Por lo demás, no se podían hacer variaciones mayores. El Instituto en el caso de Venezuela tiene una serie de actividades por decía así, suficientemente consolidadas, prestigiadas, que están dentro de los Organismos Nacionales y que no ha valido la pena cambiar, realmente lo que si hice fue

agregar una actividad coyuntural en educación agrícola por mi viejo pre-concepto de que en todos los países deberíamos tener actividades de esa rama de conocimientos de tipo de actividades del Instituto y agregar un conjunto de actividades coyunturales, también en la línea siete, en lo que hace a la gestión de administración de la propia oficina del IICA en el país, donde se agrupan las actividades del Director de la Oficina.

Algunos cambios presupuestales tuve que hacer, consecuencia no solamente de estos dos tipos de actividades que estaba agregando, sino que de un pequeño error que se había cometido de no haber asignado valores a una parte del costo del personal nacional, suma que se había agregado a los costos de operación. Cito el caso porque es un aspecto diferencial importante con respecto a lo que sucede en otras Oficinas del IICA en las cuales yo he estado por lo menos. En cuanto a lo que son costos de operación dentro de una oficina, de lo que es el significado del presupuesto para el manejo de una oficina del Instituto. El hecho de tener que recortar quince mil dólares de los costos de operación que ya habían sido distribuídos entre los técnicos, me hizo anticipar que iba a tener algunas dificultades de carácter personal, así no más al inicio de mi llegada al país. Al recordar los problemas que tenía en la Oficina de Uruguay para sacar mil o dos mil dólares a cualquiera de los técnicos del presupuesto operativo con el cual había que hacer una labor de ablandamiento bastante grande para sacarle por ejemplo, mil dólares de McLean, sacarle mil dólares a Caballero, era un problema realmente serio. Ahora, a medida que fuí conversando sobre este punto con los técnicos de la Oficina, con las precauciones del caso y explicándoles la

necesidad de recortar el presupuesto operativo y de haber analizado como se había usado en años anteriores y cuáles eran las previsiones de las actividades que ellos tenían, le pregunté a uno si podía cortarle unos cuatro mil dólares o tres mil. La respuesta para mí sorpresa fue de que no había ningún problema y al otro le saqué cinco mil dólares y al otro seis mil. Incluso pude, como les decía, abrir actividades especiales. Al consultar los presupuestos operativos de la oficina en cuotas, ví que tenía una suma total de mil dólares, frente a lo que yo estaba acostumbrado de treinta, cuarenta mil dólares de gastos generales en la Oficina como Uruguay o muchos más en el caso de la Oficina de Argentina, algo parecido en la Oficina de Chile. Ello revela un caso interesante realmente y demuestra lo importante que es para la gestión del trabajo del Instituto en el país, el fuerte apoyo financiero del país en el cual uno está trabajando. Ese es justamente el caso de Venezuela.

Venezuela además de los recursos de cuotas, que son trescientos ochenta y ocho mil dólares en el pasado año y que pasan a quinientos mil dólares en el año que viene, además de los dos millones que en sus últimos cinco años ha estado dando para el Fondo Simón Bolívar, paga todos los gastos de la oficina, le entrega al Instituto dinero para que haga una serie de actividades y como adición a eso, da a través del propio Ministerio o a través de Organismos vinculados, al sector agropecuario, una serie de recursos que no pasan por contabilidad del IICA y que son financiados directamente para la Oficina. Esto en realidad nos está mostrando, por un lado, la confianza de las Entidades del Gobierno en el Instituto y la labor del IICA por otro la-

lado, la inserción del Instituto dentro del Sector Agropecuario y yo me atrevería a decir como tercero, el conocimiento mutuo que hay, en el caso de Venezuela, del IICA con respecto como se funciona el país y de las entidades nacionales de como funciona el país incluyendo en ésto a las más altas autoridades nacionales.

En la revisión del Plan de Acción del Instituto en el país, en Venezuela, tuve el privilegio de encontrar un grupo excelente de técnicos que estaba con William Otrera a cargo de un programa de comercialización agropecuaria; con el colega Sergio González en el Instituto Agrario Nacional en la Sección Catastro del Ministerio de Agricultura; el colega Hernán Chaverra en el Fondo de Investigaciones; el colega Toro ya con un campo más amplio de actividades principalmente en el sistema de planificación, además de algunas actividades en materia de educación, no incluídas en la línea dos y además, a cargo del programa del sistema de información y documentación agropecuaria de Venezuela. Estos técnicos trabajan en el caso de Venezuela en un sistema al cual yo no estaba acostumbrado. El sistema de trabajar parte importante del tiempo no dentro de la oficina del IICA sino dentro de la Institución Naciona, o sea que en la Institución Nacional tienen escritorios, tienen facilidades de secretaria, tienen todos los elementos que requieren para su trabajo y además por cierto, el financiamiento de las actividades en las cuales deben participar directamente.

Además teníamos actividades con el Fondo Simón Bolívar en un proyecto de yuca que se viene desarrollando hace algún tiempo. También estaba con la Oficina el colega Ramsay, ex-director de la Oficina, quien continuaba y

continúa como consultor del Fondo Simón Bolívar. Esto constituía el equipo de la oficina hasta el momento en que llegué, al cual se incorporó posteriormente, por haber estado de viaje a la patria durante algún tiempo, el colega Novelo en materia de Conservación de Tierra y Agua.

Prácticamente todos los técnicos, no digo todos, pero casi todos, trabajan mediante convenios en los cuales hay financiamiento de Organismos Naccionales. Confieso que a mi llegada, el sistema me preocupó un poco. No me convencía mucho, sospechaba que podía haber cierto grado de alienación con respecto al Instituto o cierto grado de identificación del Organismos Nacional con el IICA cuando ellos veían a ese técnico, lo consideraban como un funcionario propio de ellos. De una parte, ellos estaban financiando parte de los gastos de éste o lo consideraban realmente un funcionario internacional.

En ninguno de los países de la Zona Sur se ha dado este caso. Talvez podría mencionarse el caso de Brasil con algunos contratos muy especiales. Pero al final, la verdad es que mis temores no se cumplieron a pesar de esta forma de trabajo. En el personal nacional hay una clara identificación de éste con la Oficina como miembro del IICA, como representante del IICA y al mismo tiempo como aspecto adicional en el personal del IICA, un conocimiento muy grande, muy profundo de lo que sucede en los Organismos Nacionales.

Desde el punto de vista formal, en la larga serie de entrevistas con Autoridades Nacionales, la primera de ellas fue, como se esperaba que fuese, con el Ministro de Agricultura, para ser más preciso, fue con el Vice-

Ministro de Agricultura que es la persona que recibe a personas de fuera del Ministerio.

El Ministro, y puede ser un dato importante,en lo que hace a las relaciones institucionales, es una persona que se reserva para las actividades de carácter político interno del país. Es una persona, miembro activo del Partido, que está permanentemente junto al Presidente, acompañándolo en sus giras tanto nacionales como internacionales, que incluso realiza algunas actividades especiales como por ejemplo hacer largos viajes de observación a otros países, viendo el problema de la leche en Europa por ejemplo, como se funciona en ese asunto.

Estas son características importantes en lo que hace a la conexión de nuestro Instituto con las autoridades nacionales, como así también de los diferentes organismos nacionales dentro del Ministerio que dependen del Ministro, en el cual la figura operativa realmente de contacto directo, de choque es la figura del Vice-Ministro que ejerce un cargo normal, el cargo de Director General de Agricultura, pero que se le denomina normalmente Vice-Ministro. Es importante señalar este punto porque vamos a apreciar cuando veamos el sistema institucional de Venezuela que además de la figura misma del Ministro de Agricultura hay una serie de entidades importantes, pero que todas dependen del Viceministro de Agricultura, o sea que es el Viceministro el que realmente tiene en la práctica, el control del Ministerio.

En mi entrevista con el Ministro, yo llamaría la atención a un punto que le encuentro cierto simbolismo. Habiéndonos fijado una entrevista a una determinada hora y habiendo bastante gente en la antesala, esperamos una

media hora, tres cuartos de hora. Más o menos entramos a eso de la hora. Yo temía mucho a qué obedecía la demora y debo confesar que estaba bastante incómodo porque en el Cono Sur uno no está acostumbrado a ese modo de actuar. Pero una vez adentro y luego de los saludos protocolares y empezar a conversar con el Ministro, viene una largísima conversación y en lugar del cuarto de hora previsto pasó la media hora, pasó la hora y llegado la hora y media (toda la gente esperando afuera) y el Vice-Ministro de Agricultura por un lado reconociendo la labor del Instituto y por otro lado proporcionándole al técnico que llegaba al país a hacerse cargo de la Oficina, todas las informaciones con respecto a la política agropecuaria del país, al Sistema Institucional y al cual se le decía las cosas que el Gobierno esperaba del Instituto, único Organismo Internacional que participa en el Sector Agropecuario Venezolano, característica importantísima por cierto, del manejo de las actividades del Instituto en Venezuela. Es cierto que en el propio piso del Secretario General hay una Oficina de,FAO que solamente tiene una secretaria ya que no hay personal. Hay un proyecto que tiene que ver con la OPEP, pero no hay nada que tenga que ver con agricultura ni nada que tenga que ver con ganadería. Lo mismo puede decirse con el Banco Interamericano de Desarrollo, aunque por razones diferentes. El Gobierno Venezolano, molesto con el Banco Interamericano de Desarrollo durante largo tiempo no recibió representantes de éste en su territorio.

<u>El marco Socio-Económico dentro del cual se desenvuelven las actividades Agropecuarias en Venezuela</u>

De esta entrevista con el Ministro, coincidente con la terminación de lo que se denomina el Sexto Plan de la Nación es que podemos sacar las informaciones que nos permitan contestar las primeras preguntas que nos hace Eugenio Herrera.

En el documento que en ese momento se preparaba, se hace un resumen de la evolución reciente del Sector Agropecuario, se señala como en el último decenio la agricultura venezolana aumentó la producción, si bien no se observa un fortalecimiento importante en la capacidad productiva del país, vale decir aumento de producción derivados fundamentalmente del aumento de superficie y no del aumento de rendimiento. Resalta la importancia de este punto cuando después lo comparamos con las políticas del país en lo que hace al estímulo,a la producción agropecuaria y vemos que toda esa política de estímulos a través de créditos, a través de programas de comercialización, a través de subsidios, no se refleja en el caso del venezolano, en un aumento directo de producción la cual se obtiene solamente o principalmente por aumento de la superficie cultivada.

Característica importante del marco socio-económico nacional, dentro del cual se ha desarrollado la agricultura en los últimos años es que se observa en el país un violento crecimiento del ingreso, una obligada situación de divisas, una expansión rápida de mano de obra y una gran mobilidad de las poblaciones del campo a la ciudad.

Dentro de este contexto la oferta del sector agrícola creció a un nivel considerado alto en cualquier país en vías de desarrollo, pero a pesar de ello, fue insuficiente para cubrir la gran expansión de la demanda por lo

que fue necesario incurrir en importaciones crecientes deteriorándose la balanza comercial e incrementándose el grado de dependencia externo.

El estado venezolano invierte cuantiosas sumas de dinero para crear una amplia y diversificada infra-estructura a pesar de lo cual no se observan resultados en la práctica.

Los beneficios de la reforma agraria son declarados por el propio Gobierno como sumamente limitados; el nivel de vida de los campesinos se reconoce como que no ha mejorado en forma importante, como consecuencia de este proceso.

Es importante observar que en los últimos treinta años, la población de Venezuela se multiplicó por cinco, mientras que en la población rural creció solamente un cincuenta por ciento, reduciéndose la participación del empleo agrícola de un cuarenta y cuatro por ciento hace treinta años a solamente un dieciocho por ciento en la actualidad.

Uno tendría que abrir un paréntesis a esta altura, salirse del documento para reconocer un hecho importante de la situación venezolana, cual es el hecho de la mano de obra extranjera. Lo que la terminología interna se le denomina generalmente como los indocumentados. Esta es una población nacional que no se sabe cuánta es, pero se supone de algunas estimaciones que puede andar por los catorce o quince millones de habitantes. De esa población hay estimaciones de tres o tres y medio millones de extranjeros indocumentados, de los cuales probablemente un millón y medio estaría en el sector rural. Es obvio que éste es un aspecto sumamente importante en cualquier

consideración de la situación agropecuaria del país.

Frente a este panorama, el Gobierno Nacional fija una política agropecuaria denominada "La Prosperidad Agropecuaria" en donde la orientación del sector está dirigida al logro de los siguientes objetivos:

1. Auto-abastecimiento de los renglones básicos para el consumo;
2. Creación de condiciones de vida atractiva en el campo;
3. Impulso del desarrollo rural integral;
4. Rescate de la reforma agraria;
5. Manejo Racional de los Recursos Naturales Renovables.

Es con vista a estos subjetivos que se van diseñando las políticas globales agropecuarias a través de una serie de políticas específicas de las cuales las principales son las siguientes.

Primero, una política de fortalecimiento institucional del sector, con el propósito de sentar las bases fundamentales de la acción que debe tener el Ministerio de Agricultura y Cría en la rectoría de la orientación y gestión del sector agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Cría ha sido tradicionalmente débil en su acción, débil en el sentido de que más importante que el Ministerio ha sido una serie de actividades ligadas al Ministerio de Agricultura en aspectos tan importantes como la comercialización agropecuaria, como los aspectos de la estructuración de los sistemas de tamaño y tenencia de tierra, como los aspectos de investigación agropecuaria, los cuales tenían hasta antes de este plan, hasta antes de esta acción del actual gobierno, una acción claramente de independencia frente al Gobierno Central.

Esto está cambiando claramente en estos momentos y yo me atrevería a decir que efectivamente se advierte un fortalecimiento institucional importante del sector agropecuario en el cual el Ministerio de Agricultura reivindica su papel de organismo rector de la política agrícola.

La segunda política se refiere a financiamiento orientada a democratizar y ampliar la cobertura de crédito agrícola, simplificar los procedimientos administrativos de éste, etc., para lo cual se dicta una Ley Orgánica de Crédito Agropecuario. Quisiera señalar aquí como para una persona que viene de afuera el vocabulario se va enriqueciendo con algunas expresiones nuevas.con respecto a crédito agrícola en la

Con respecto a crédito agrícola, en la política de financiamiento hay una expresión muy venezolana que es sincerizar la política. Se sinceriza la política de crédito, la política de precio, la política de subsidio. Bajo esta expresión, se entiende algó así como ¿Por qué no decimos como son las cosas? ¿Por qué no reconocer que el crédito no es un crédito? ¿Por qué no reconocer que en realidad el crédito es un subsidio, como efectivamente lo es? Se nota cuando uno conversa con las autoridades que manejan el crédito del país, como señalan con orgullo los aumentos de la recuperación de crédito y señalan como una cosa inédita poder decir que se ha llegado a recuperaciones del orden de cincuenta, cincuenta y cinco, sesenta por ciento de los montos prestados, habiendo sido permanentemente la recuperación del orden del veinticinco por ciento.

Quiero aquí abrir un paréntesis para dar algunos elementos importantes que son una característica importante por cierto de la gestión y administración

venezolana, en el cual hay toda una política de re-distribución de la riqueza petrolera hacia otros sectores menos desarrollados. En nuestras conversaciones con sus representantes, ellos dicen: -Bueno si nosotros estamos ayudando a la industria, si ayudamos al consumo, por qué no vamos también a repartir parte de la riqueza petrolera en el sector agropecuario-. Las implicancias que ésto tiene en el funcionamiento del sector son inmensos, en realidad, las cantidades de dinero que se gastan, no digo invierten, que se gastan dentro del sector, son cosas fabulosas. Obras de riego por ejemplo, de cuatrocientas treinta, cuatrocientas cincuenta mil hectáreas que han sido hechas por el gobierno y que tiene una utilización que no sube de cuarenta y cinco mil hectáreas. Toda la demás superficie es regable pero no es regada.

Tercero: hay una política de asistencia técnica que garantiza la localización permanente en el campo de los profesionales que la prestan y su contacto directo con la producción y con los productores. Quiero reconocer que cuando llegué no le tomé el peso a esta política sino cuando participé en la reunión nacional de Ingenieros Agrónomos realizada en Maracaibo hace unos dos o tres meses, porque esta política es nada menos que el estímulo por parte del gobierno de Venezuela para la localización de los técnicos como productores agropecuarios en tierras que serían cedidas o dadas en venta de alguna manera, para que los técnicos se instalen directamente en el terreno y desde allí hagan además de su labor de productores, una labor de asistencia técnica dentro de su área de acción. Incluso se habla de la posibilidad de hacer establecimientos de tipo comunitario con solamente profesionales, en otras

se admite cierta mezcla.

Estas cosas en realidad, yo solamente me las explico como producto de una cantidad de dinero inmenso, que permite entonces hacer este tipo de planteamiento.

En cuarto lugar hay una política de investigación agropecuaria, aplicada a la solución de problemas que los agricultores confrontan, concentrada dice: En rubros prioritarios observen ustedes que no hay otro lineamiento.

Aquí podríamos de nuevo abrir un paréntesis para decir que a pesar de todos lo celosos que son los funcionarios venezolanos en una situación muy similar a la que mostró Salvadó hoy en la mañana, en lo que hace a la participación directa de los organismos internacionales en asuntos importantes, el IICA tiene la participación directa en la planificación de la investigación agrícola de Venezuela al más alto nivel y uno de los tres miembros realmente de la comisión superior de investigación agropecuaria, es un funcionario del Instituto, el Colega Chaverra, el cual para eso se apoya por cierto, en otros técnicos de la propia oficina del Instituto.

En esta lista de políticas específicas habría que señalar en quinto lugar las políticas de comercialización orientadas a la creación de mecanismos directos para que los productores puedan colocar sus productos en el mercado y recibir precios justos por ellos. En la instrumentación de la política de comercialización se advierte una política de subsidios de cifras siderales, para asegurar precios mínimos a los productores. El gobierno a través del organismo denominado Corpo Mercadeo le paga a los productores

estos precios y los vende a los consumidores o a los industriales a precios sensiblemente inferiores. Hay casos de maíz por ejemplo, en el cual la relación de precios es de setecientos a cuatrocientos cincuenta por ejemplo, es decir, ese orden de magnitud.

La sexta política específica que podemos identificar es una política de fomento a la agro-industria de incentivos para la instalación de éstas en las áreas de desarrollo rural y promoviendo los respaldos necesarios para que el agricultor pueda participar en el valor agregado que genera el procesamiento de su producto. Esta es una posición no necesariamente novedosa en la situación venezolana como no sea el hecho de explicitar que el apoyo a la agro-industria debe estar relacionado directamente al mejoramiento de la agricultura nacional y debe estar relacionado a un cierto sentido de factibilidad económica en las inversiones, cosa que hasta ahora no se ha presentado, porque la agro-industria ha sido materia de financiamiento a través del sistema crediticio agropecuario, con las mismas características de crédito en cuanto a su recuperación, vale decir cinco o diez millones de dólares para una determinada agro-industria, no se paga el crédito y el gobierno se contenta con recuperar los bienes físicos en los cuales se invirtió ese dinero.

Podría hacer un nuevo paréntesis para insertar aquí una actividad de las que el Instituto realiza y que es el proyecto de Fondo Simón Bolívar. El proyecto del Fondo Simón Bolívar de Venezuela se refiere a la yuca, no propiamente al cultivo de la yuca, sino al aprovechamiento de la yuca como elemento en la producción de concentrados para consumo animal, que es un

asunto, yo me atrevería a decir, altamente delicado de manejar porque se han instalado en el país diversas agro-industrias relacionadas con la vuca. Se está terminando o ya no se si se ha pasado de terminar un diagnóstico hecho por el personal del Fondo Simón Bolívar bajo la dirección de Guillermo Toro con una economista contratada y algunos funcionarios de contra parte en el cual se demuestra que ninguna agro-industria nacional sobre la base de yuca puede realmente lograr sus objetivos.

Otra política importante es la que se refiere a riego y drenaje en el cual la política en este momento es de un énfasis en el aprovechamiento de las obras actualmente construídas y no en una política de estímulo de mayores obras nuevas, vale decir, para cerrar esta brecha importante entre las cuatrocientas o cuatrocientas cincuenta mil hectáreas regables y las cuarenta y cinco realmente regadas en este momento. El IICA tiene un técnico internacional que se preocupa de atender este punto, en el cual hay un aspecto que podría llamar la atención, cual es el hecho de que el regadío no depende solamente de un ministerio sino que además del Ministerio de Agricultura también tiene aspectos dentro de un Ministerio de ambiente y recursos naturales renovables.

En octavo lugar tenemos una política de ordenamiento espacial y regionalización que aún realmente no la hemos visto escrita, no sabemos realmente en qué consiste exactamente y tenemos la impresión de que más bien una intención manifestada dentro del proyecto pero que no ha sido publicada.

También tenemos una política que se denomina de rescate de la reforma agraria, con un programa de regulación de la tenencia de la tierra en la

cual los aspectos de catastro tienen una gran importancia y justifica que el Instituto tenga un técnico expresamente dedicado a este aspecto en un convenio con el Instituto Agrario Nacional y con un convenio también en catastro con el Ministerio de Agricultura y Cría. También forma parte de esta política, el establecimiento de áreas de desarrollo rural en distintas zonas del país con propósito de mejoramiento del nivel de vida y aumento de la producción. Es un punto que lo va a tratar en mayor profundidad el colega Guillermo Toro.

Finalmente hay una política de fomento a la actividad pesquera.

Esto es lo que podríamos decir con respecto a lo que desea hacer el estado en el sector agropecuario y alguna mención sobre las entidades que están participando en el proceso.

En lo que hace a la pregunta de definición de lo rural que tiene el país, tendríamos que decir algo muy similar a lo que han dicho varias personas hoy día, por ejemplo, el propio Roberto Casás. En Venezuela no observamos realmente que en el país haya una definición propiamente de desarrollo rural, si bien hay una serie de intentos de definiciones en cuanto a desarrollo agrícola en cuanto a desarrollo regional, en cuanto a desarrollo rural integrado, como una separación esto último de lo que sería el desarrollo rural integral.

En Venezuela entienden por desarrollo agrícola el crecimiento acelerado de la producción agropecuaria, maximizado y auto sostenido para responder a las necesidades nutricionales a nivel mundial, regional y local. Esta

es la definición que no diría que es oficial, pero sí es el principal personero del sistema del sector agropecuario que es el doctor Jiménez Landínez. La definición de desarrollo regional es el desarrollo equilibrado, homogéneo y armónico de todo lo regional en el país.

En la definición de desarrollo rural integrado se hace una separación en cuanto a que el desarrollo rural integral vendría a ser aquel que considera los diferentes aspectos que tienen que ver con el productor y la producción agropecuaria, mientras que el desarrollo rural integrado tiene una relación más bien de integración junto al conjunto de los demás sectores y por lo tanto tendría una acción más de desarrollo rural de conjunto.

Después saltándome lo relacionado a la organización del Estado, lo que saben las entidades nacionales, las opiniones, los valores de actitudes de los funcionarios encargados de instrumentar acciones de apoyo al sector rural (pregunta cuatro) en realidad podríamos amarrarla con la pregunta cinco, en cuanto al conocimiento de las necesidades de los funcionarios que tienen que estar en el sector, en este sentido yo creo que se podría decir, de que no hay realmente una acción destinada en forma específica a hacer estas averiguaciones, este conocimiento proviene más bien de la actividad política de los personeros del Ministerio de Agricultura que son como dijimos, recién políticos activos.

No sabemos que exista alguna estrategia en particular para asegurar este conocimiento en forma formal de los intereses de la población rural, salvo casos muy aislados relacionados principalmente con el sector de reforma agraria.

Los demás puntos los va a tratar en la misma consideración global de la organización del Estado, nuestro amigo Guillermo Toro.

Presentación del caso de Venezuela

Guillermo Toro

Muchas gracias! Voy a hacer una breve síntesis de lo que se ha dicho porque hay varios puntos importantes que van a enmarcar la organización del sector agrícola y lo que se denomina en estos momentos, el programa de desarrollo rural integrado en Venezuela.

De estos puntos, el primero de ellos es el rol que juega el sector agrícola en la estrategia de desarrollo venezolano.

1. En el sector agrícola para la estrategia de desarrollo de Venezuela no es una fuente de mano de obra, es una cosa que quedó clara de lo que dijo.

2. No es tampoco una fuente de demanda.

3. Es una fuente de producción, diría animal y vegetal, fundamentalmente dirigida hacia la agro-industria y para eso yo creo que se ha hecho varios estudios en Venezuela que muestran claramente como la producción agrícola se ha ido orientando hacia esa agro-industria.

4. El cuarto punto dentro de lo que el Estado ha visualizado como rol

importante del sector agrícola, es que éste es un sector que recibe el aporte petrolero y es el sector que en mayor énfasis, por lo menos a nivel declarativo, se le da como un receptáculo de ese ingreso petrolero. Ese es un punto importante a tomar en cuenta.

5. También hay que tomar en cuenta los planes de la nación que en los últimos tres planes, se dedica un capítulo completo a analizar el sector agrícola y a ver el sector agrícola con una perspectiva de mediano plazo o sea a cinco años.

6. Otro punto importante en la organización de poder que existe dentro del sector agrícola venezolano, ya que la agricultura empresarial se encuentra muy bien organizada a nivel de región, a nivel de estado y a nivel central, lo que da un poder de negociación muy fuerte sobre el sector público. Están organizados en lo que se llama la Federación de Cámaras de Venezuela, el Sector Agrícola está organizado en la Federación Nacional de Agricultores (FEDEAGRO) y la Federación Nacional de Ganaderos. Este punto es muy importante porque coexiste junto con ellos, la Federación Campesina con una representación política muy fuerte y la Federación de Trabajadores Rurales, también con una representación bastante fuerte. Ese punto también hay que tomarlo en cuenta para ver la organización del sector y para ver el poder que tiene el sector para desarrollar cualquier tipo de plan.

En cuanto a la parte de la regionalización, que es un proceso que lo empezó en el año de mil novecientos setenta y dos, el Gobierno del Doctor

Caldera, que fue cambiado ya que en el año setenta y seis se re-regionalizó el país sin que los Ministerior siguieran esta nueva re-regionalización. Y ahora en el año setenta y nueve, nuevamente se regionaliza el país en forma distinta y obviamente eso significa un movimiento dentro de los Ministerios, ya sea un movimiento de bienes físicos como de personas a trabajar en la región. En este proceso de regionalización, básicamente se trata de organizar al país en ocho regiones administrativas, las que pueden tener uno o más Estados donde cada uno de los sectores económicos de gobierno tiene una representación y cada uno de los organismos tiene su propia organización de - pendiendo directamente del Centro o Región Central. Pero, en la parte operativa existe un grupo regional y ésto es una cosa muy interesante, porque los comités regionales, agrícolas por ejemplo, o los comités regionales a nivel de cada una de estas ocho regiones, tienen un alto poder de ejecución.

Otro punto, que también parece importante antes de empezar a hablar de lo que ha sido el desarrollo rural, es el rol del Ministerio de Agricultura que está señalado en el decreto que rige el funcionamiento de todos los ministerios y es que estaba dedicado solamente a la producción y al campesino y que en los últimos cuatro o cinco años ha tenido un cambio brusco y violento, ya que está tomando todo el rol de abastecimiento y ésto unido al Comité de Defensa y Seguridad Nacional que ha ido orientando la labor del Ministerio hasta el abastecimiento, ha ido, yo diría, debilitando la acción del Ministerio de Agricultura en su papel inicial, porque trata de abarcar algo que estaba en fomento, algo que estaba en Haciendo y realmente se ha ido debilitando con los escasos técnicos que él tiene.

Creo que esos cuatro puntos enmarcan muy claramente lo que es la organización del sector agrícola. Voy a tratar de esquematizar un poco lo que ha sido el desarrollo rural y lo que han sido los proyectos del desarrollo rural en Venezuela, pero antes voy a describir la actual organización del Sector Agropecuario de Venezuela.

En primer lugar existe un Ministro de Agricultura, luego viene la figura del Director General de Agricultura y bajo él están las Direcciones Generales; voy a nombrar algunas de ellas solamente: Dirección General de Desarrollo Agrícola, Dirección General de Desarrollo Ganadero, Dirección General de Riego, Dirección General de Planificación, Dirección General de Desarrollo Pesquero, Dirección General de Catastro y que quedan dos o tres direcciones de la parte administrativa. Estas son, yo diría, Organización Ministerial Central, que luego se repite a nivel de región con un encargado, un Director Regional del Ministerio de Agricultura y obviamente va a haber un director regional de la Dirección de Desarrollo Agropecuario, Director General de Riego, Director Regional de Planificación. Bajo ésto, pero no al mismo nivel existen los organismos autónomos u organismos adscritos al Ministerio de Agricultura que están dirigidos en sus comités ejecutivos, casi todos por el Director General de Agricultura.

Entre los órganos y fondos adscritos al MAC tenemos los siguientes:

a. La Corporación de Mercadeo Agrícola (CMA) que es el órgano especializado en la comercialización de productos agropecuarios, para lo cual indistintamente, compra a los productores a precios mínimos, compra en el exterior para luego venderlos , generalmente con

grandes pérdidas a las industrias o al mercado.

b. El Instituto Agrario Nacional (IAN) que es el órgano encargado de la reforma agraria y los proyectos integrados de Reforma Agraria (PIRA) para lo cual cuenta con la asesoría del Gobierno Francés.

c. A continuación vienen tres órganos que aseguran el crédito a los productores e industriales agropecuarios.

- El Fondo de Crédito Agrícola y Pecuario (FCAP)
- El Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario (ICAP)
- El Banco de Desarrollo Agropecuario (BDAP)

Estos tres órganos son los que manejan en realidad tanto las políticas como el manejo de los recursos destinados al sector agropecuario. Cabe hacer presente, que las políticas y normas de crédito no deberían ser dictadas por estos órganos, pero la verdad es que por la magnitud de los recursos que manejan, son ellos los que implícitamente definen hacia donde debe ir las acciones del MAG y demás órganos.

d. A continuación vienen los varios fondos que existen en Venezuela a través de los cuales se promueve y eleva adelante políticas específicas respecto a ciertos productos y servicios:

- Fondo Nacional de Investigaciones (FNI) que es manejado por la Comisión Nacional de Investigaciones y que es responsable por el financiamiento de los varios proyectos de investigación agropecuaria que se considera necesario financiar a través de este mecanismo.

- Fondo Nacional del Café
- Fondo Nacional del Cacao y
- Fondo Nacional Frutícola

  Fondos a través de los cuales se financian actividades de fomento y desarrollo en estos productos.

Los Proyectos Integrados de Desarrollo

Los proyectos integrados de desarrollo han sido de tipo netamente agropecuarios o ya de desarrollo rural.

a. En cierto momento, el Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General de Desarrollo Agrícola y el Fondo Nacional de Investigaciones agropecuarias iniciaron un interesante tipo de proyecto de desarrollo: el llamado MAC 76-Sur, el que empezó siendo un proyecto de fomento de maiz en una región y al que posteriormente se le fueron agragando otros productos y darle mayor cobertura regional. Así llegó a comprender productos como sorgo, arroz, ajonjolí y naturalmente maíz. Al producirse el cambio de Gobierno, perdió impulso, pero ahora al volver otra vez la Democracia Cristiana se le ha vuelto a dar dicho impulso. El IICA ha estado apoyando esta estrategia de desarrollo agrícola integral.

b. El Instituto Agrario Nacional, con asistencia técnica pareciera que ha venido promoviendo la forma denominada Proyectos Integrales de Reforma Agraria (PIRA) los que cumplen fundamentalmente tres funciones básicas:

1. Dotar de tierras a los usuarios;

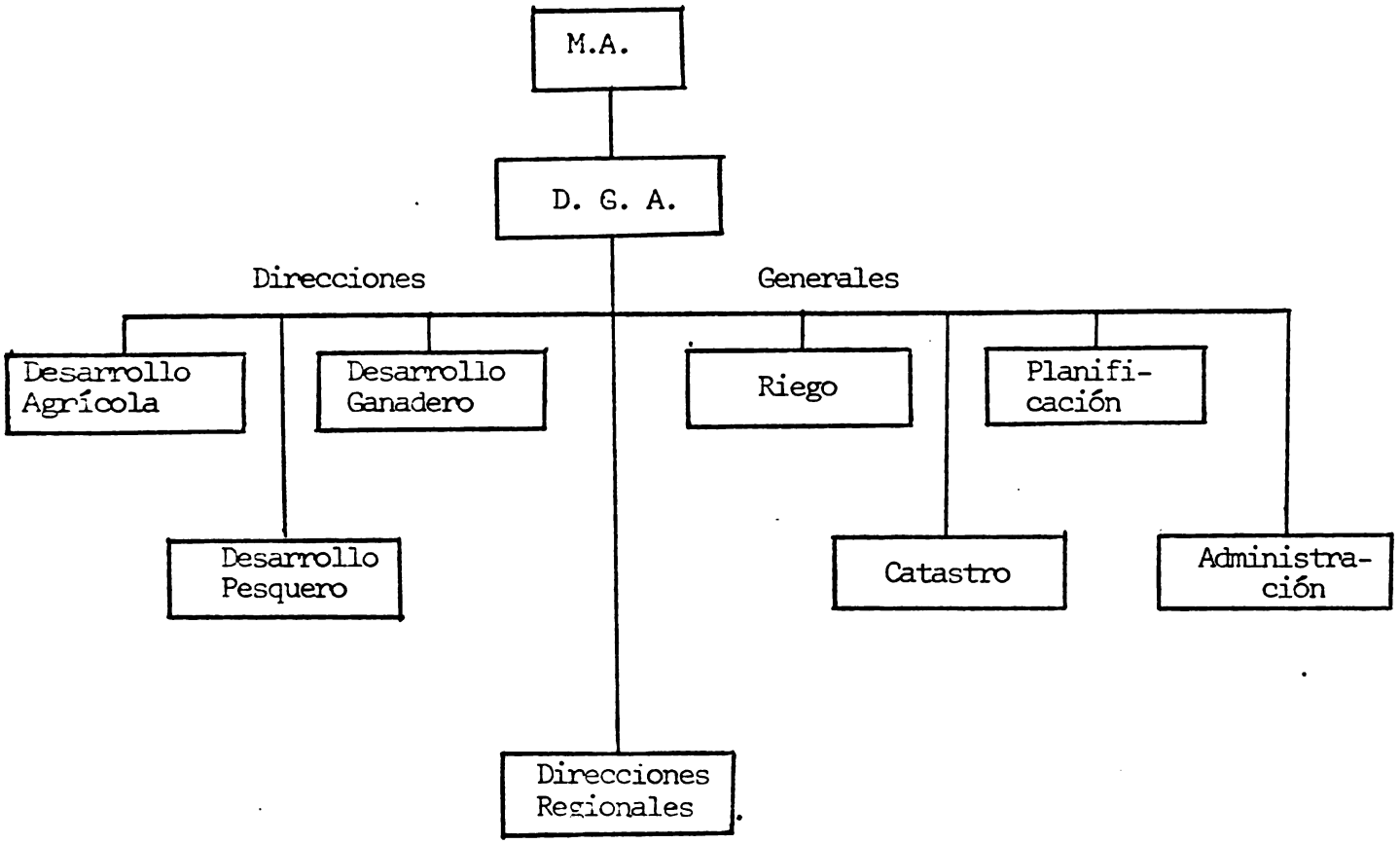
2. Promover la organización de éstos y

3. Desarrollar las áreas respectivas

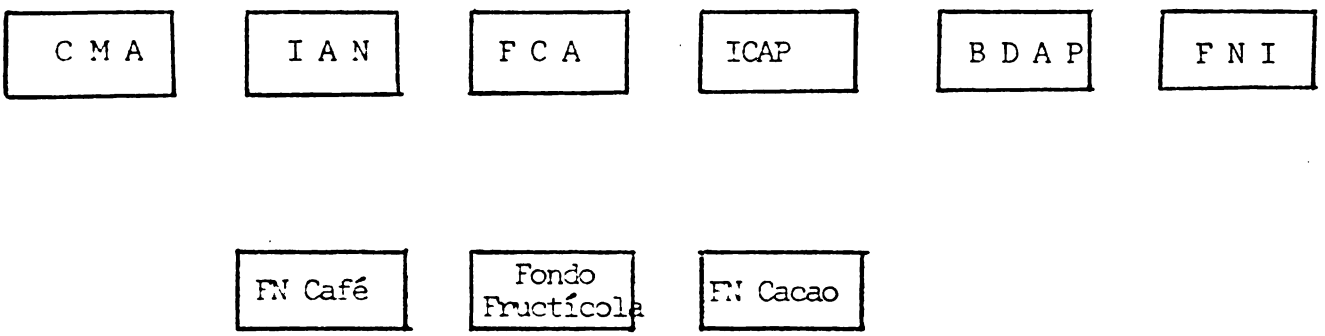
c. Una tercera alternativa para el desarrollo integrado es la de las áreas rurales de desarrollo integrado que es la alternativa que actualmente está promoviendo el sector financiero. Esta promoción nos lleva a destacar una importante situación que ocurre en Venezuela y ésta es que por ley se establece que no menos de la cartera global de los bancos debe ir hacia el sector agrícola, lo que supone una disponibilidad anual de crédito de más de diez mil millones de bolívares (dos mil quinientos millones de dólares). Como se decía, el grupo financiero (ICAP-FCA-BDA) está promoviendo este tipo de proyectos, aparentemente con asesoría y bajo la influencia del grupo Rehovot de Israel. Luego de un comienzo desorganizado y vacilante, los ARDI's están arrancando. Se han ubicado 18 áreas bajo riego en su mayoría, se han designado responsables por las 18 áreas. Se estima que en los próximos 14 años, los ARDI's canalizarán más de 5.000 millones de bolívares.

Tal vez como conclusión general en relación a estas tres estrategias de proyectos integrales de desarrollo podríamos decir que, en general, todas las estrategias son aún muy recientes como para sacar experiencias; que la abundancia de recursos económicos no es suficiente para obtener resultados; que efectivamente la organización y capacidad de poner las cosas a

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y CRIA Y ENTIDADES Y FONDOS ADSCRITOS AL MAC



ORGANISMOS Y FONDOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA



caminar son críticas y que es difícil manejar este tipo de proyecto, más aún cuando se trata de que participen en el mismo varias entidades.

INTERVENCIONES PRODUCIDAS CON MOTIVO DE LA PRESENTACION DE EMILIO MONTERO Y GUILLERMO TORO

Londoño: En los 18 ARDI's, cuántos beneficiarios había? De otra parte, cuántos beneficiarios y áreas están comprendidas en las tres estrategias?

Toro: En los ARDI's por el momento solamente se conoce cuál será el centro del área a desarrollar, pero no se conocen los límites a que alcanzará cada área y el número de personas que estarán incluídas en ellas.
Los MAC-76-1 comprenden aproximadamente 30.000 hectáreas
Con los PIRA, en el IAN se piensa en aproximadamente 25 proyectos con 50.000 familias beneficiadas.

Guerra: Cuáles son las diferencias de enfoque de las tres estrategias?

Toro: Los MAC-76-1 son fundamentalmente agropecuarios en donde los servicios más importantes son los de transferencia de tecnología y crédito.

Los PIRA's tienen como base el problema de tenencia y el desarrollo del área respectiva de reforma agraria. Aparentemente los problemás básicos son de orden legal.
Los ARDI's están recién iniciándose. El primer ARDI fue inaugurada por el Presidente Herrara Campins en Yaracuy hace sólo dos meses.

MacDonald: Pero el área de Yaracuy era un área de Reforma Agraria.

Toro: Efectivamente. El área de Yaracuy es un área en la que de hace bastante tiempo se viene trabajando, pero ha sido seleccionada otra vez como área prioritaria, tal vez por la falta de organización y coordinación que se apreciaba allí. Si lo que ha pasado en Yaracuy se aplica a otras áreas, lo más probable es que la estrategia ARDI sea la más utilizada en el futuro, lo que no sería extraño pues es la que cuenta con mayores recursos.

Guerra: Hay algunas diferencias de las tres estrategias en relación al cliente? Cómo se especializan por cliente las diversas organizaciones financieras que mencionaste?

Toro: En el último término, los recursos que utilizan los entes financieros provienen de fondos que les asigna el Estado. El Estado garantiza ante los bancos los préstamos que éstos hagan

a los productores. Si los agricultores no pagan, se afecta al Fondo.

El ICAP es el que se dedica de preferencia al pequeño y mediano productor. Tiene prácticamente todo lo que necesite para apoyar las inversiones de éste productor. Actualmente ha colocado más de 1.500 millones de bolívares para el fomento de la producción con pequeños y medianos productores. El Banco tiene algo así como 1.200 millones de bolívares para los grandes productores.

Como decíamos anteriormente la recuperación en ambos tipos de productores es de 50%. Ahorita en 1979, se ha batido el record de recuperación pues ella ha alcanzado 65% del monto prestado.

Herrera: Qué participación han tenido las instituciones no agropecuarias en los proyectos de desarrollo rural?

Toro: Decíamos que a nivel de región existen, dentro del Ministerio de Agricultura, las Direcciones Regionales que cuentan con un Comité de Planificación. Al decidirse entrar la Dirección en un proyecto de desarrollo invita a que participen en el proyecto otras entidades que deban intervenir en éste. El proyecto tiene ciertos recursos que pueden asignarse a financiar acciones de esas entidades para el proyecto. Como en la mayoría de los casos, los presupuestos de las entidades no han contemplado

recursos para estos objetivos, pero el MAC sí, entonces prácticamente el MAC a través de este apoyo presupuestario inicial obtiene el apoyo. Posteriormente, el proyecto asigna recursos a las entidades para financiar su participación en el proyecto.

Torrealba: Qué participación tienen en este esquema las Corporaciones Regionales de Desarrollo que, entiendo, en Venezuela son muy importantes?

Toro: Las Corporaciones Regionales de Desarrollo se han dedicado más bien a la parte agro-industrial. Esa es la relación que tienen con el sector agropecuario.

Algunas han tenido mucha importancia en lo de regionalización y zonificación, pero me parece que en general no están muy vinculadas a las actividades de producción y al MAC. Aparentemente, en la zona de Guyana si hay cierto tipo de relación pero creo que la regla general es la falta de relación.

Creo incluso que los ARDI's irán por la fuerza de las cosas ocupando gran parte del papel que al comienzo se les asignó a las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Herrera: Siempre hemos pensado que la buena gestión tenía entre otros objetivos los de asegurar la eficacia y eficiencia del sistema de entrega de servicios. Aparentemente en Venezuela solamente importa la eficacia o sea que el servicio se entregue sin

importar el costo. ¿Cómo creen ustedes que ésto de la abundancia de servicios son conceptos de eficacia y eficiencia?

Montero: Yo no me atrevería a decir que el criterio que existe en Venezuela sea el de eficacia. Pero creo que esta pregunta me permite hacer una serie de aclaraciones en general con respecto a la gestión del desarrollo agropecuario en América Latina que a propósito del caso de Venezuela se me ocurren.

He visto en Venezuela y en otros países que aparte de los criterios de eficacia y eficiencia del sector público hay otros elementos que uno tiene que ir considerando. Repito, lo que digo es aplicable a Venezuela y a otros países pero ahora salta por qué lo estoy viendo en Venezuela.

Uno de los aspectos que he visto en Venezuela es que en el MAG hay una gran rotatividad de personal. A mi me ha sorprendido la magnitud de este fenómeno en Venezuela porque en el Cono Sur la rotatividad, sí se da, se da dentro del sector agropecuario. La gente va de una institución pública a otra, de un cargo del ministerio a otro. En Venezuela, la mobilidad se produce entre sectores y sectores, entre el sector público y el privado e incluso entre funciones. Por ejemplo, un veterinario o un agrónomo del MAC pueden salir del MAC para ir al sector privado a una industria textil, por ejemplo. Creo que las personas que están a cargo de las direcciones del MAC no tienen más de dos

años en los cargos.

En otras partes, esta alta rotatividad tiene que producir un desinterés natural por los resultados de las acciones que se realizan porque las mismas se producirán cuando ya el funcionario no esté trabajando en el cargo. No tengo aún elementos para suponer que ésta sea la situación en Venezuela, pero creo que sería razonable concluir que este desinterés, esta poca responsabilidad que se puede producir por los resultados, podría producirse como consecuencia de la alta rotatividad.

Salvadó: Pero si los salarios son tan altos, a qué se debe esta rotatividad?

Montero: Creo que ésto se debe fundamentalmente a que los profesionales jóvenes e incluso los funcionarios administrativos, a medida que van ganando experiencia, van adquiriendo la posibilidad de mayores salarios que en el Ministerio demoran más en llegar. Es cierto que en el ministerio como en otros ministerios de América Latina, algunos funcionarios tienen la posibilidad de aumentar sus ingresos a través de trabajos propios que hagan en sus propios negocios o a consultoras privadas, pero aún así, estas mismas posibilidades se dan fuera del Ministerio, por lo que mucha gente deja el Ministerio. Cuando el segundo trabajo que se tiene (aparte del trabajo en el ente público) es con

una consultora que puede tener interés en consultorías vinculadas a ese órgano público, ya la cosa se complica y a través de esta relación se va tejiendo una serie de situaciones que explican por qué algunas instituciones miran con más simpatía unas consultoras que otras. Pero creo que éste es un fenómeno general a todas las administraciones públicas, con el que debemos lidiar y sobre todo entender por qué en ciertas ocasiones el IICA u otro organismo internacional, depende del país, no se le pide que haga tal o cual cosa, que el IICA debería y podría hacer y que sin embargo se le entrega el mismo encargo a una consultora determinada que no ofrece las ventajas del Instituto.

Otro elemento que se produce como efecto de la alta rotación de personal de las instituciones públicas y que hemos apreciado en Venezuela como en otros países, es que en los organismos hay una falta de tradición, carencia de valores permanentes y ahistoricidad de la misma. La gente va cambiando y ni siquiera se preocupa de mantener o incorporar a los registros las cosas que se hacen, los compromisos que se contraen. Hay una dificultad tremenda para incontrar informes de firmas consultoras por los que se han pagado grandes cantidades de dinero, o encontrar antecedentes de por qué una decisión se tomó en uno u otro sentido.

Tunarosa: Podría estimarse a cuánto asciende el subsidio que recibe el sector agropecuario?

Toro: No creo poder darte esa información con exactitud. Se dice que el subsidio lechero es de 700 millones de bolívares; que el subsidio a los cereales sobrepasa los 200 millones, pero la verdad es que no hay una cifra real porque aparte de los subsidios directos hay una serie de subsidios indirectos que se dan al sector agropecuario.

Salvadó: En México se dice, y ésto no es un dato oficial, que el subsidio que se da en México es de $16 per cápita; que en Brasil es de $13.

Toro: En Venezuela no podríamos dar una cifra aproximada.

CUADRO N° 11

POBLACION EN EDAD DE TRABAJO, FUERZA DE TRABAJO, OCUPACION Y DESOCUPACION, SEGUN SEXO Y AREAS
PROMEDIOS AÑOS 1977-1978 Y PRIMER SEMESTRE 1979

Conceptos	1977	1978	1er. Semestre de 1979
	(Miles de personas)		
I. POBLACION Y FUERZA DE TRABAJO			
1. Población de 15 años y más	7.289,7	7.551,7	7.764,4
Varones	3.610,9	3.742,0	3.848,4
Hombres	3.678,8	3.809,7	3.916,0
Urbana	5.626,0	5.848,9	6.030,3
Rural	1.663,7	1.702,8	1.734,1
2. Fuerza de Trabajo	4.018,3	4.150,0	4.219,4
Varones	2.916,0	3.019,6	3.084,7
Hombres	1.102,3	1.130,4	1.134,7
Urbana	3.046,9	3.173,9	3.234,2
Rural	971,4	976,1	985,2
3. Ocupación	3.825,7	3.956,7	4.001,2
Varones	2.770,3	2.868,3	2.910,8
Hombres	1.055,4	1.088,4	1.090,4
Urbana	2.880,5	3.010,7	3.056,4
Rural	945,2	946,0	944,8
4. Desocupación	192,6	193,3	218,2
Varones	145,7	151,3	173,9
Hombres	46,9	42,0	44,3
Urbana	166,4	163,2	177,8
Rural	26,2	30,1	40,4
	(Porcentajes)		
II. TASAS			
5. Tasa de Ocupación	95,2	95,3	94,8
Varones	95,0	95,0	94,4
Hombres	95,7	96,3	96,1
Urbana	94,5	94,9	94,5
Rural	97,3	96,9	95,9
6. Tasa de Desocupación	4,8	4,7	5,2
Varones	5,0	5,0	5,6
Hombres	4,3	3,7	3,9
Urbana	5,5	5,1	5,5
Rural	2,7	3,1	4,1

FUENTE: Ministerio de Fomento - Dirección General de Estadística y Censos Nacionales
Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República

CUADRO N° 12

FUERZA DE TRABAJO, OCUPACION Y DESOCUPACION, SEGUN SECTORES DE ACTIVIDADES ECONOMICAS
PROMEDIOS: AÑOS 1977-1978 Y PRIMER SEMESTRE 1979

Sectores Económicos	Fuerza de Trabajo			Ocupación			Desocupación		
	1977	1978	1° Semestre 1979	1977	1978	1° Semestre 1979	1977	1978	1° Semestre 1979
	(Miles de Personas)								
TOTAL	4.018,3	4.150,0	4.219,4	3.825,7	3.956,7	4.001,2	192,6	193,3	218,2
Agropecuario	695,0	656,0	631,8	684,2	645,5	621,9	10,8	10,5	9,9
No Agropecuario	3.282,4	3.451,9	3.556,3	3.139,1	3.307,2	3.379,3	143,3	144,7	177,0
Hidrocarburos, Minas y Canteras	54,3	52,8	58,0	52,2	50,0	55,4	2,1	2,7	2,6
Manufactura	643,7	699,7	689,7	612,6	665,4	652,1	31,1	34,3	37,6
Electricidad, Gas y Agua	41,8	47,2	48,0	40,1	45,2	45,7	1,7	2,0	2,3
Construcción	354,3	392,9	412,2	322,1	357,8	368,7	32,2	35,1	43,5
Comercio	708,9	714,0	740,1	680,3	688,0	713,4	28,6	26,1	26,7
Transporte	256,8	282,2	289,4	248,6	273,0	277,6	8,2	9,2	11,8
Finanzas	160,9	173,4	182,9	154,0	166,5	174,4	6,9	6,9	8,5
Servicios	1.061,7	1.089,7	1.123,0	1.029,2	1.061,3	1.089,6	32,5	28,4	33,4
Actividades no bien especificadas	15,0	15,1	13,0	2,4	4,0	2,4	12,6	11,1	10,6
Buscando Trabajo por Primera Vez	25,9	27,0	31,3	-	-	-	25,9	27,0	31,3

FUENTE: Ministerio de Fomento: Dirección General de Estadística y Censos Nacionales- Oficina Central de Estadística e Informática: Encuesta de Hogares Años 1977-1978 y Primer Semestre 1979

CUADRO Nº 56

VOLUMEN DE LA PRODUCCION AGRICOLA

1972 - 1979

P r o d u c t o s	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 1/
	(M i l e s	d e	c o n s o l i d a d o			o s	r i c e s)	
SECTOR AGRICOLA								
PRODUCTOS CARACTERISTICOS								
AGRICOLA VEGETAL								
Cereales								
Arroz	364,7	388,9	396,6	362,9	288,3	514,0	544,3	653,2
Maíz	386,3	454,4	553,8	653,4	417,4	774,4	863,8	840,0
Sorgo	7,1	8,7	34,0	78,6	134,1	291,4	339,8	429,3
Granos Leguminosos								
Arveja	1,6	1,1	1,2	1,3	1,6	1,8	1,9	2,0
Caraota	21,4	14,7	23,6	25,1	21,0	30,2	24,3	25,1
Frijol	8,2	10,4	9,2	12,1	12,6	8,2	11,8	13,4
Quinchonchos	4,9	3,9	3,6	3,4	3,3	3,4	3,9	4,1
Raíces y Tubérculos								
Ñame	39,1	15,3	15,9	11,6	16,4	16,1	15,7	18,0
Batata	4,1	3,9	3,7	2,8	3,9	4,0	4,2	4,3
Mapuey	3,1	3,2	3,8	2,9	2,7	3,0	2,6	2,7
Ñame	39,5	28,7	29,4	29,9	27,8	27,6	27,3	28,1
Ocumo	32,7	41,2	42,8	44,6	36,5	47,1	32,8	33,1
Papa	189,4	123,6	152,3	151,6	132,1	194,1	201,1	224,6
Yuca	318,2	272,0	293,0	317,3	294,6	318,9	364,0	358,0
Textiles y Oleaginosas								
Ajonjolí	50,2	79,6	71,8	65,0	62,3	81,6	64,6	48,0
Algodón	37,3	68,0	69,6	87,5	59,5	58,3	35,8	48,9
Coco	153,0	169,1	158,3	153,9	154,9	160,0	160,0	157,1
Maní	16,4	8,8	27,9	22,3	20,6	23,0	25,7	27,2
Ricino	13,3	16,9	13,3	13,8	14,3	9,0	6,6	8,0
Tratos								
Aguacate	42,4	44,0	43,6	48,5	48,7	42,3	46,7	47,1
Cambur	997,0	988,2	937,2	839,9	839,0	898,1	934,6	961,5
Chirimoya	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	- 2/	- 2/
Guayaba	2,5	2,2	2,9	2,6	2,3	2,4	- 2/	- 2/
Lechosa	31,3	33,4	34,1	31,1	30,8	31,3	41,0	42,0
Mango	69,1	67,3	71,6	81,7	93,4	85,4	116,2	117,8
Naranja	233,1	243,4	251,2	265,7	250,3	258,0	341,6	369,8
Parchita	36,4	33,6	40,0	43,1	61,0	58,3	66,4	69,6
Piña	40,1	38,3	35,4	33,6	34,1	60,4	68,9	75,5
Uva	-	-	1,5	2,1	2,9	4,3	4,7	4,8
Otros Frutos	60,6	63,6	53,3	61,2	66,6	59,1	56,5	60,6

Sigue....

Continuación
Volumen de la Producción Agrícola

P r o d u c t o s	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 1/
		(M i l e s	d e	t o n e l a d a s	m é t r i c a s)			
Hortalizas								
Ajo	2,0	1,9	3,0	3,6	3,0	3,4	3,4	3,7
Berenjena	1,9	2,2	2,4	2,6	3,1	3,3	3,5	3,7
Cebolla	46,5	35,4	32,7	42,1	52,6	39,8	51,1	48,2
Coliflor	3,9	4,0	3,5	3,5	4,3	4,6	4,8	5,0
Lechuga	8,3	8,4	8,5	7,8	8,3	8,7	9,0	9,5
Repollo	6,6	7,2	7,6	7,9	7,3	7,6	8,0	8,4
Remolacha	6,1	6,6	8,8	6,0	15,2	13,5	16,4	16,7
Rábano	4,5	4,8	4,9	5,4	5,8	6,3	6,4	6,7
Tomate	13,0	13,6	14,8	15,7	19,3	19,5	21,0	22,2
Zanahoria	79,9	84,1	93,8	109,8	119,6	127,6	123,0	134,6
Otros Hortalizas	11,7	15,0	15,2	17,8	23,6	24,4	35,0	37,0
Café, Cacao y Otros								
Cacao	17,2	19,7	17,9	20,0	15,1	16,5	15,1	16,8
Café	60,4	65,9	65,9	64,6	60,3	58,3	59,9	62,4
Caña de Azúcar	5.730,4	5.240,7	5.897,3	5.689,2	6.038,6	6.437,2	6.939,3	6.600,0
Piñatano	372,0	368,9	382,3	389,7	367,9	406,4	455,0	500,0
Tabaco	12,5	13,4	14,3	15,8	15,3	15,2	15,3	15,3
AGRICOLA ANUAL								
Leche 3/	1.068,6	1.083,2	1.099,6	1.186,8	1.362,2	1.286,4	1.237,3	1.263,9
Bovino 4/ *	1.169,1	1.308,5	1.328,1	1.382,4	1.371,3	1.444,3	1.520,3	1.674,6
Beneficio 4/	954,9	1.193,2	1.042,0	1.066,8	1.229,8	1.238,7	1.301,9	1.445,4
Incremento de Existencias 5/	180,2	113,3	286,1	315,6	141,5	205,6	226,4	229,2
Porcino 5/	974,2	891,6	1.246,2	1.253,8	1.296,2	1.408,2	1.529,0	1.568,0
Beneficio 5/	909,6	908,7	921,9	1.262,8	1.154,9	1.329,7	1.467,6	1.520,0
Incremento de Existencias 5/	117,6	107,1	326,3	190,2	141,3	79,5	92,4	48,0
Caprino 5/	321,6	356,6	379,7	417,3	449,6	480,5	534,6	558,0
Ovino 5/	55,4	72,6	84,3	97,1	109,1	113,9	122,7	135,0
Aves 5/	78,2	86,6	[illegible]	154,4	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]
Huevos de Consumo 5/	1.648,9	1.567,4	1.591,0	1.582,8	1.537,5	1.636,7	1.843,1	1.951,2
Huevos Fértiles 5/	174,3	124,5	125,6	148,3	144,0	172,3	179,7	189,1
AGRICOLA PESQUERO	158,3	162,4	153,8	153,6	146,0	152,7	169,6 2/	171,4 2/
Crustáceos	7,9	6,6	6,4	5,7	6,1	5,2	-	-
Pescado	144,4	155,8	149,4	147,9	139,9	147,5	-	-
AGRICOLA FORESTAL								
Madera								
Roble 5/	108,5	118,9	108,6	113,9	85,6	68,8	113,2	100,0
Pino 5/	42,2	33,9	29,2	27,7	30,3	34,7	30,3	30,0
Eucalipto 5/	408,7	408,6	344,3	334,6	263,5	391,1	318,9	300,0

Sigue....

CUADRO N° 2
PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO
DISTRIBUCION PORCENTUAL
1974 - 1979

S e c t o r e s	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Actividades Exportación Tradicionales	16,1	12,1	11,1	9,9	9,2	9,6
Petróleo	14,8	10,9	10,2	9,1	8,4	8,8
Minería	1,3	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8
Actividades Internas	83,9	87,9	88,9	90,1	90,8	90,4
Agricultura	6,4	6,4	5,6	5,8	5,9	6,0
Industria	17,6	18,8	19,6	19,0	19,0	19,1
Electricidad y Agua	2,0	2,2	2,2	2,2	2,2	2,5
Construcción	4,9	5,5	6,1	7,1	7,5	7,2
Comercio, Restaurantes y Hoteles	10,5	11,2	11,1	10,7	10,3	9,8
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	11,0	11,5	11,7	12,1	12,6	12,7
Finanzas y Bienes Inmuebles	12,7	12,7	12,9	12,4	12,3	12,1
Otros Servicios	18,8	19,6	19,7	20,8	21,0	21,0

FUENTE: Banco Central de Venezuela
CORDIPLAN - Dirección de Planificación y Política Económica

CUADRO N° 1
PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO
1974 - 1979

Sectores	1974	1975	1976	1977	1978	1979 1/
	(Millones de bolívares de 1968)					
PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO	63.111	66.706	71.994	77.529	81.362	84.704
Actividades de Exportación Tradicionales	10.190	8.106	8.018	7.661	7.498	8.102
Petróleo	9.338	7.289	7.343	7.063	6.971	7.466
Minería	852	817	675	598	527	636
Actividades Internas	52.921	58.600	63.976	69.868	73.864	76.602
Agricultura 2/	3.889	4.255	4.035	4.465	4.831	5.073
Industria 3/	11.118	12.557	14.081	14.714	15.494	16.207
Electricidad y Agua	1.266	1.483	1.575	1.689	1.773	2.110
Construcción	3.103	3.661	4.420	5.508	6.068	6.128
Comercio, Restaurantes y Hoteles	6.618	7.458	8.008	8.310	8.378	8.269
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	6.961	7.664	8.404	9.439	10.219	10.730
Finanzas y Bienes Inmuebles	8.005	8.452	9.266	9.588	10.001	10.301
Otros Servicios	11.851	13.060	14.187	16.155	17.100	17.784

FUENTE: Banco Central de Venezuela
CORDIPLAN - Dirección de Planificación y Política Económica

1/ Cifras provisionales
2/ Estimación de la Dirección de Planificación Agrícola - CORDIPLAN
3/ Estimación de la Dirección de Planificación de Industria y Comercio - CORDIPLAN

CUADRO Nº 27

CLASIFICACION SECTORIAL DE LOS GASTOS FISCALES ACORDADOS
PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES
1971 - 1979

	C o n c e p t o s	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 1/
		(M i l l o n e s d e b o l i v a r e s)								
	T O T A L	12.768,0	13.478,4	14.877,0	42.518,5	39.879,0	44.571,0	50.693,5	51.212,7	50.959,3
I.	Organos y Servicios de Dirección del Estado	2.053,1	2.146,3	2.646,4	3.817,1	3.641,3	4.106,4	5.389,4	6.093,3	7.888,7
	1. Poder Legislativo	56,0	56,0	56,0	55,0	74,0	87,9	93,0	94,7	105,2
	2. Administración General	348,7	395,4	413,9	618,5	585,8	795,6	619,3	677,5	673,9
	3. Defensa Nacional	1.274,6	1.237,7	1.417,1	2.113,5	1.779,6	1.899,3	2.733,1	2.763,4	3.154,7
	4. Relaciones Internacionales	90,8	98,7	111,8	393,5	321,5	620,7	654,3	356,4	349,2
	5. Hacienda Pública	236,3	279,3	470,1	567,1	561,0	604,5	1.157,4	1.929,2	2.532,4
	6. Control Fiscal	42,4	44,3	47,0	51,6	116,0	85,9	96,9	125,4	125,4
	7. Consejo Supremo Electoral	10,3	36,9	154,7	17,9	21,4	27,5	39,4	202,7	145,9
II.	Hidrocarburos y Minería	560,8	350,8	319,4	867,9	1.235,4	2.716,5	205,3	165,6	168,4
III.	Agrícola	4.440,0	4.440,0	4.404,0	4.404,0	4.050,4	4.444,4	4.009,3	2.914,0	4.000,3
IV.	Industrias	236,4	269,4	295,2	1.027,1	2.335,0	1.505,5	2.735,7	1.973,0	1.965,0
	1. Manufacture	197,4	222,7	212,7	1.652,8	2.310,4	1.367,7	1.742,7	683,0	862,2
	2. Electricidad	51,0	46,7	82,5	174,3	24,4	137,8	1.993,0	1.289,2	1.083,8
V.	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	2.066,0	2.399,1	3.009,4	4.450,7	5.380,4	6.566,5	8.319,1	8.767,1	9.772,7
VI.	Salud y Seguridad Social	1.492,3	1.663,6	1.687,6	2.612,9	2.822,8	3.648,3	4.436,3	7.916,0	4.887,9
VII.	Defensa Social y Seguridad Jurídica	250,5	269,8	273,6	396,2	523,8	641,8	823,5	806,9	879,2
VIII.	Transporte y Comunicaciones	1.566,3	1.641,9	1.553,8	2.610,2	2.604,5	2.668,7	3.488,0	4.447,6	3.648,3
IX.	Urbanismo y Areas Marginales	256,5	288,4	384,3	675,3	440,6	1.295,8	660,2	931,0	1.066,5
X.	Información y Turismo	49,6	55,2	68,6	106,3	167,3	275,6	244,2	257,1	360,9
XI.	Otros Aspectos	3.086,7	3.262,2	3.346,3	20.273,0	15.876,3	16.[illegible]	15.367,3	14.179,6	17.076,3
	1. Organismos Nacionales	1.777,0	2.155,5	2.163,0	3.[illegible]	6.373,3	6.013,6	6.136,6	6.111,2	7.977,6
	a) Entidades Regionales	1.596,1	2.007,1	2.042,5	3.047,6	4.063,0	5.439,6	5.613,2	5.771,1	7.353,7
	b) Corporaciones Nacionales de Desarrollo	181,0	152,4	120,5	[illegible]	690,1	645,0	580,7	[illegible]	[illegible]
	2. Servicio de Deuda Pública y Deuda Administrativa	1.308,0	1.102,7	1.160,3	4.1[illegible]	1.196,0	[illegible]	4.1[illegible]	[illegible]	7.663,1
	3. Operaciones de Refinanciamiento	-	-	-	-	-	6.[illegible]	2.[illegible]	1.[illegible]	-
	4. Contrato de Gestión	-	-	30,6	1[illegible]	576,3	1.571,0	1.152,3	1.139,7	1.644,0
	5. Fondo de Inversiones de Venezuela	-	-	-	13.[illegible]	7.531,0	2.509,0	-	-	-

FUENTE: Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República

1/ Cifras provisionales

CUADRO Nº 30

CLASIFICACION ECONOMICA - SECTORIAL DE LOS GASTOS FISCALES ACORDADOS
PRESUPUESTO Y MODIFICACIONES
1971 - 1979

	C o n c e p t o	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979 1/
		(M i l l o n e s				d e	D o l a r e s			
	TOTAL	12.265.0	12.470.6	14.077.0	42.319.3	19.079.0	4.331.0	15.453.3	21.212.7	20.139.1
	GASTOS CORRIENTES	7.136.1	8.127.5	9.959.0	14.414.9	19.246.3	3.488.7	15.943.3	21.107.3	19.193.1
I.	Órganos y Servicios de Dirección del Estado	1.017.0	1.047.7	1.049.6	1.519.9	1.809.6	1.893.0	4.573.3	1.893.0	4.327.0
	1. Poder Legislativo	34.0	34.0	34.0	55.0	63.3	60.1	93.0	96.7	106.3
	2. Administración General	272.1	267.5	278.0	411.9	480.1	464.6	540.7	550.7	600.1
	3. Interior Nacional	993.4	981.0	1.075.0	1.404.1	1.661.1	1.767.0	2.301.4	2.642.0	2.810.1
	4. Relaciones Internacionales	88.0	95.3	103.0	164.0	201.0	590.2	689.0	592.3	139.5
	5. Hacienda Pública	207.5	200.2	601.2	510.9	443.6	490.9	965.1	1.365.0	2.365.9
	6. Control Fiscal	41.6	45.6	46.9	56.9	87.3	85.6	94.9	115.0	134.9
	7. Consejo Supremo Electoral	10.7	21.0	96.1	10.6	10.6	34.6	36.6	248.7	343.9
II.	Gobernaciones y Minerías	84.0	79.0	89.2	105.0	121.1	157.0	189.8	149.0	169.1
III.	Justicia	344.6	344.3	479.0	1.301.6	1.408.1	1.819.0	1.636.9	1.466.6	1.000.9
IV.	Industrias	141.0	144.3	153.6	128.7	118.9	151.9	131.7	140.8	113.1
V.	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	1.991.1	2.784.1	1.031.7	4.038.0	5.223.0	191.3	7.138.3	8.190.0	9.411.0
VI.	Salud y Seguridad Social	1.113.1	1.330.0	1.799.6	1.907.1	2.444.1	1.18.7	3.396.9	4.171.6	4.375.5
VII.	Defensa y Seguridad Jurídica	240.1	257.0	263.3	344.6	435.1	381.7	386.3	779.0	878.7
VIII.	Transporte y Comunicaciones	420.7	444.9	481.1	647.0	737.3	819.7	884.3	1.746.0	1.395.0
IX.	Obras Públicas y Otros Servicios	8.1	9.1	3.0	32.6	25.3	437.1	438.0	4.59.1	387.7
X.	Información y Turismo	46.0	33.3	38.0	59.1	131.1	127.1	131.7	118.1	258.0
XI.	Operaciones Financieras	1.283.0	1.453.0	1.139.0	1.015.1	3.138.0	1.587.0	3.139.0	2.317.0	4.119.0
II	GASTOS DE CAPITAL	4.121.1	45.3	4.439.3	19.434.0	12.132.7	1.451.7	13.547.3	18.739.3	11.777.0
I.	Órganos y Servicios de Dirección del Estado	433.3	490.3	434.0	857.1	1132.7	419.8	119.1	1.099.3	384.0
	1. Poder Legislativo	-	-	-	-	13.7	14.6	-	-	-
	2. Administración General	174.6	137.0	137.3	148.6	97.7	117.0	110.6	65.8	669.0
	3. Interior Nacional	282.2	275.0	342.1	667.6	118.3	131.5	431.7	989.6	139.8
	4. Relaciones Internacionales	3.0	3.7	0.0	0.7	30.3	30.3	46.5	23.0	0.7
	5. Hacienda Pública	26.0	71.1	46.9	46.3	33.2	113.6	167.3	305.6	146.5
	6. Control Fiscal	0.6	0.3	0.9	0.7	20.7	0.3	3.0	0.6	0.6
	7. Consejo Supremo Electoral	0.1	15.1	46.6	7.5	3.0	3.0	3.0	-	3.0
II.	Gobernaciones y Minerías	470.0	271.0	239.2	697.3	1.198.3	1.051.3	33.3	33.6	6.0
III.	Justicia	311.1	797.6	288.0	1.777.1	2.5.4.3	1.987.1	2.448.0	2.487.3	1.383.0
IV.	Industrias	39.3	123.1	131.0	1.398.0	2.118.1	1.339.3	3.311.0	1.874.3	1.838.1
V.	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	147.3	134.0	131.7	511.2	237.6	381.0	481.0	498.3	132.1
VI.	Salud y Seguridad Social	236.0	204.0	193.3	895.3	274.6	311.3	1.919.3	1.773.0	311.3
VII.	Defensa Social y Seguridad Jurídica	18.0	13.0	6.3	27.0	42.7	43.3	113.0	23.0	34.1
VIII.	Transporte y Comunicaciones	1.137.0	1.133.0	1.873.3	1.983.1	1.847.3	1.499.8	4.193.7	2.894.0	1.248.7
IX.	Obras Públicas y Otros Servicios	248.3	240.3	134.3	177.3	421.3	813.7	374.3	371.3	438.0
X.	Información y Turismo	3.7	2.0	11.0	13.0	38.1	3.0	18.7	23.0	98.1
XI.	Operaciones Financieras	114.0	443.0	1.038.3	1.633.7	1.745.0	1.811.3	2.187.0	2.833.0	2.387.0
	DEUDA PUBLICA	1.300.0	1.140.7	1.131.3	4.743.0	1.271.3	838.3	2.388.3	2.833.3	2.137.0
	OPERACIONES DE DESFINANCIAMIENTO	-	-	-	-	-	721.3	2.388.3	1.833.3	-
	FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA	-	-	-	13.973.0	1.131.0	300.0	-		

FUENTE: Oficina Central de Presupuesto de la Presidencia de la República

1/ Cifras provisionales

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina en Honduras

ESTADO Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION DEL SECTOR RURAL.

RESPUESTAS A UN FORMULARIO PRE-ESTABLECIDO

Mayo Vega Luna

QUITO, NOVIEMBRE 1980

ESTADO Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION DEL DESARROLLO RURAL

INFORMACION SOBRE HONDURAS

1. Cuál es la definición de lo rural en su país? A cuántas personas afecta? ¿Qué características objetivas tiene esta población? (Sexo, edad, empleo, escolaridad, dispersión, organización, ingreso, otras) ¿Qué sectores sociales y económicos están comprendidos en esta definición?

Definición de lo Rural

Por lo rural se entiende el ámbito geográfico localizado fuera de los centros poblacionales catalogados como ciudades, pueblos y aldeas.

Las distintas actividades que en dicho espacio se realizan tienen su condición de rurales, así como lo son las personas, organismos, bienes muebles e inmuebles cuya ubicación, definitiva o temporal constituyen su patrimonio.

En el censo de 1974 se consideraron como área urbana los centros poblados con 2.000 habitantes o más y que reunieran las siguientes características: a) Servicio de agua de cañería; b) comunicación terrestre (carretera o ferrocarril) o servicio regular aéreo o marítimo; c) escuela primaria completa (6 grados); d) correo o telégrafo; y por lo menos uno de los siguientes servicios: alumbrado eléctrico, alcantarillado o centro de salud. Se consideró área rural, los lugares que no reúnen las características antes indicadas y la población dispersa.

Población Rural

La población del país en 1980 alcanza a 2.912.469 habitantes, con una

densidad promedio de 26 habitantes por Km^2. En el área rural se concentra el 67% de la población o sean 1.951.350 habitantes.

La población rural está formada por aproximadamente 346.000 familias. Para propósitos de análisis, es útil clasificar estas familias en cuatro categorías principales: fincas comerciales privadas, incluyendo las grandes plantaciones multinacionales; fincas de reforma agraria; pequeñas fincas tradicionales; y fuerza de trabajo desposeída. Estas agrupaciones no corresponden a líneas claras de demarcación, por ejemplo, algunos agricultores tradicionales producen en un grado substancial para el mercado, y algunas entidades de producción de reforma agraria están organizadas y operan en una base comercial. Sin embargo, cada una juega un papel diferente en la economía, asimismo cada una tiene sus propios problemas y oportunidades.

Características de la Población Rural

Según datos del Censo de 1974, algunas de las características de la población rural son:

a. Población Total por Area y Sexo

Población del País

CARACTERISTICA	TOTAL	%	URBANA	%	RURAL	%
Ambos Sexos	2,656.948	----	833.179	----	1,823.769	----
Masculino	1,317.307	49.6	395.513	47.5	921.794	50.5
Femenino	1,339.641	50.4	437.666	52.5	901.975	49.5

d. Distribución de la tierra

Existe una mala distribución de la tierra, puesto que el 63.9% de las fincas existentes poseen extensiones inferiores a 5 hectáreas. En cifras globales, esas mismas explotaciones poseen el 9.1% de toda la superficie agrícola. Esto contrasta con la extensión que ocupan las grandes fincas que representan el 2.0% del total y que alcanzan el 22.0% de la superficie total agrícola.

No obstante lo anterior, las fincas y los minifundios cuentan con el 64% del total del ganado que existe en el país y en muchas de ellas, existe más de una cabeza por hectárea, además en esas mismas fincas se realiza el 50% de los cultivos anuales y el 60% de los cultivos permanentes.

El 60% de las mismas tierras se encuentra en manos de diferentes compañías, la mayoría de ellas extranjeras del cual un 30% está siempre utilizado y el resto está siendo subutilizado.

De una manera general, potencialmente hay un medio millón de hectáreas con vocación agrícola que no son debidamente utilizadas.

e. Ingreso Rural

En reciente informe entregado por el Gobierno Hondureño a la FAO se afirma que el 60% de la población rural tiene un ingreso anual percápita inferior a $100.00 y que la mitad recibe menos de $60.00 por año. Los núcleos afectados mayoritariamente por la pobreza en el campo, son los siguientes:

- 200.000 miembros de la fuerza de trabajo cuya fuente primaria de sustento son parcelas de 5 hectáreas o menos.
- 150.000 campesinos sin tierras, excluyendo los 30.000 trabajadores estables de las bananeras.
- Una parte significativa de los 90.000 trabajadores rurales no agrícolas auto empleados en el comercio y artesanía.

f. Distribución de los ingresos

Gran parte de la población de Honduras, casi el 80% capta menos del tercio del ingreso del país. El 50% de la población sólo dispone del 13% de los ingresos totales; mientras que en el otro extremo un 5% percibe el 33% del ingreso. En 1976 el ingreso per-cápita promedio se calculaba en L.502.00 anuales y en 1978 el ingreso per-cápita fue de L.547.00. En 1979 fue de L.600.00.

En síntesis el estrato social alto integrado por el 3.1% del total de familias obtenían el 27.2% del ingreso y en el polo contrario un subestrato comprendiendo el 44.7% del total de las familias, recibía el 8.8% del ingreso.

En esta última categoría el ingreso promedio de los grupos familiares era inferior a 150.00 dólares anuales y el ingreso por persona llegaba a 30.00 dólares anuales.

g. Empleo

Anualmente se incorporan alrededor de 14.000 personas a la fuerza laboral. La situación de empleo es crítica para muchos de estos recien llegados. En el campo, la demanda de mano de obra nunca excede al 60% de la población económicamente activa; en algunos meses no llega al 10%.

h. Desnutrición

En los grupos de edad pre-escolar, se ha detectado síntomas de desnutrición que alcanzan hasta un 90% de la población de esta edad.

El 50% de los muertos ocurren en el país en menores de 15 años y el 41.2% en menores de 5 por enfermedades infecciosas y parasitarias.

"Estudios realizados en el país muestran una prevalencia de desnutrición mayor del 70% en la población menor de 5 años; se se estima un promedio del 75% se tendría 500.000 niños desnutridos, de los cuales 200.000 requieren tratamiento urgente, porque padecen formas avanzadas de desnutrición".

Para 1978 de la población escolar de 5 a 14 años, el 50% muestra algún grado de desnutrición, lo que en números absolutos representa 490.000 niños afectados. La situación difiere por estrato social, así, en el estrato alto uno de cada 20 escolares presenta retraso en el crecimiento; en el estrato medio, uno de cada cinco y en el bajo uno de cada dos.

i. Vivienda

Antiguos censos afirman que más de un millón de habitantes viven en situaciones de crítico hacinamiento. Sólo el 12% tiene servicio de agua dentro de la vivienda y un 20% de las ciudades alcantarillados y desagues. Estas estadísticas son optimistas. El déficit total de viviendas es superior a 350.000 unidades.

j. Asistencia Médica y Mortalidad

La mortalidad generalmente en el país es de un 12.4% por cada 1000 habitantes.

En el área rural se encuentra normalmente un médico por cada 15.000 habitantes, un odontólogo por cada 17.000 y una enfermera por cada 50.000.

2. ¿Qué desea hacer el Estado con el Sector Rural? ¿Cuáles son las políticas explícitas (o implícitas) del Gobierno hacia el Sector Rural? ¿Pueden identificarse políticas o estrategias parciales hacia lo rural, distintas de políticas o estrategias globales? ¿Qué legislación o acciones ha diseñado el Gobierno para afectar específicamente al Sector Rural? ¿Qué legislación o acciones no diseñadas teniendo en consideración el Sector Rural afectan a éste, favorable o desfavorablemente? ¿Qué cambios de políticas y estrategias hacia lo rural han podido verificarse en los últimos 10 años?

Acción del Estado en el Sector Rural

En enfoque del Gobierno Hondureño está concentrado en el desarrollo de las zonas rurales del país. Se han elaborado nuevos programas educativos y de salud rural. Los programas de infraestructura rural y de desarrollo agropecuario, se han ampliado grandemente en los últimos años. En resumen, el Gobierno de Honduras, apoyado por las agencias de asistencia externa, ha demostrado un compromiso con respecto al desarrollo rural y, específicamente al desarrollo del sector agropecuario del país.

También está claro que el enfoque del Gobierno de Honduras, está concentrado en la población pobre de las zonas rurales especialmente los beneficiarios de la reforma agraria. El empuje central de la estrategia del Gobierno de Honduras para el Sector Agropecuario durante los últimos cuatro años, es decir, la consideración principal en base a la cual se han tomado las decisiones individuales de estrategia, ha sido la implementación de la reforma agraria.

Estrategias para desarrollar el Sector Agropecuario

a. Estrategia de Producción

La actual de facto, se resume así:

- Asegurar para los granos básicos (maíz, sorgo, arroz y frijol) el nivel mínimo necesario para cubrir el consumo interno.
- Desarrollar la producción de sustitución de importaciones, de productos tales como leche y aceites vegetales.

- Promover los mayores incrementos posibles al igual que la diversificación de otros cultivos y de la ganadería para consumo interno y exportación.
- Reforestar áreas denudadas de pinos, cortar viejos árboles donde sea necesario, reemplazándolos con nuevos de alta calidad, a la vez que se mantenga la producción total en base a un rendimiento sostenido e incorporando familias de subsistencia que habitan en áreas forestales al sistema de explotación forestal.
- Continuar con los programas ya iniciados o por comenzar de acuacultura para camarones y peces de agua dulce,mejoramiento de la pesca artesanal y mercado interno, pero proseguir lentamente con inversiones de envergadura y explotación a mayor escala, a la vez que iniciar la investigación necesaria, el desarrollo de los recursos humanos y la organización.

b. Estrategia para el uso de la tierra

- Ampliar la frontera agrícola incorporando nuevas áreas, por ejemplo, Valle de Aguán y Olancho mediante una combinación de inversiones en carreteras troncales y asentamientos de reforma agraria.
- Cambiando operaciones de ganadería extensiva de tierras propiedad del Estado adecuadas para la agricultura, por ejemplo

del litoral Atlántico, a tierras con pendiente y reemplazando las primeras con fincas colectivas de reforma agraria formadas principalmente por labradores sin tierra.

- Llevando a cabo proyectos de gran envergadura en irrigación, drenaje y control de inundaciones.

c. Acciones Suplementarias

- Intentar más apertura de la frontera agrícola, incentivando la colonización espontánea, pero reglamentada, a estas áreas.
- Acelerar el ritmo de adjudicación de tierras de acuerdo con las previsiones de la reforma agraria.
- Aceptar el hecho de que una proporción relativamente grande de los pequeños agricultores preferirían quedarse donde actualmente se encuentran por un futuro indeterminado y elaborar programas tendientes a transformar las operaciones de éstos.
- La conversión de agricultores de subsistencia actualmente habitando zonas de montaña forestales en trabajadores salvícolas y su reasentamiento, en caso necesario, en sitios más adecuados dentro de sus áreas de trabajo.
- Continuación de trabajos y suministro de servicios a otros asentamientos existentes.
- Establecer nuevos asentamientos
- Efectuar una reforma organizacional del INA

d. Estrategia para desarrollar las instituciones del Sector Agrícola

Además de la tendencia hacia la regionalización existen las si - guientes:

- Responder a problemas específicos y evitar la creación de nuevas instituciones.
- Establecer responsabilidades y objetivos en planes de desarrollo y planes operativos.

e. Estrategia de Descentralización

Actualmente el Gobierno tiende a descentralizar las actividades de las instituciones públicas del Sector Agrícola. La regionaliza - ción es un objetivo central que está en vías de implementación.

f. Estrategia para mejorar la entrega de Servicios Públicos

El Estado toma a su cargo el suministro de bienes y servicios que el Sector Privado no se encuentra en condiciones de otorgar. Se refiere a:

- Insumos agrícolas especiales y transferencia de tecnología
- Inversiones en infraestructura del Sector

g. Estrategia para el desarrollo de los Recursos Humanos

- Continuar y ampliar el programa de adiestramiento fuera del país, incluyendo programas de post-grado.

- Implementar el plan para desarrollar el CURLA.
- Prestar atención al adiestramiento en servicio
- Racionalizar y coordinar los múltiples programas de capacitación campesina existentes.

h. Dotación de crédito

La estrategia que se está siguiendo para satisfacer las necesidades de las fincas privadas medianas y grandes y de las cooperativas orientadas a producción comercial; una combinación de líneas de redescuento del Banco Central a través del sistema bancario privado, además de recurrir directamente a las fuentes externas de crédito, sin la intervención del sistema bancario nacional, parecen estar funcionando en una forma satisfactoria. Sin embargo, hay algunas indicaciones de que mientras generalmente hay crédito de producción disponible, este no es necesariamente el caso de crédito de inversión.

i. Estrategia de mercado y fijación de precios

Se toman las medidas indispensables para atacar las restricciones de mercadeo sobre la base de productos individuales como un elemento del sistema producción - mercadeo - procesamiento - comercialización - exportación. Existen la tendencia a emplear las cooperativas como instrumentos preferenciales para el desarrollo de servicios de mercadeo.

Por medio de una Agencia especializada se intenta no sólo manejar un programa de estabilización de precios, sino también uno de precios de garantía. Otro componente importante es el programa de control de precios que ejecuta el Ministerio de Economía .

j. Estrategia de Investigación

Algunos elementos de un sistema están en etapas de planificación, particularmente un programa de investigación agrícola orientado al agricultor y un programa de tecnología de capital liviano.

Sin embargo, un elemento clave en tal estrategia, la diseminación de los resultados de la investigación y la retroalimentación, no está aún bien definido, Tampoco existe un nexo explícito con el sistema que distribuye los insumos en el sector.

Los aspectos más importantes que cubre esta estrategia son:

- Investigación de variedades nuevas, cultivos, sistemas de cultivos, etc.
- Tecnología de capital liviano
- Diseminación y Transferencia de Tecnología

k. Estrategia para control de pérdidas post-cosecha

Comprende los distintos niveles de apoyo e intervención, para reducir el alto grado de pérdidas de los productos agrícolas por falta de conocimiento e implementos para conservarlos.

3. ¿Cómo se ha organizado el Estado para manejar lo rural? ¿Existe una organización global o existe otro tipo de organización? ¿Cómo se integran (o no se integran) en la organización diseñada las acciones que entidades públicas realizan en lo social, económico, territorial, político-administrativo? ¿Qué mecanismos tanto de nivel nacional como regional y local se han diseñado para manejar lo rural? ¿Qué mecanismos se han diseñado para asegurar la ejecución de las acciones programadas? ¿Cómo se transforman las decisiones en acciones específicas? ¿Cómo se verifica el cumplimiento de lo programado? De las políticas, estrategias, programas, proyectos, actividades?

¿Qué influencia tienen en la orientación futura de los programas, los problemas detectados durante la ejecución? ¿Cómo se expresa esta reorientación?

Organización del Sector

Las instituciones agropecuarias públicas del sector son las siguientes:

a. Banco Nacional de Desarrollo Agropecuario - BANADESA

b. Secretaría de Recursos Naturales - SRN

c. Instituto Nacional Agrario - INA

d. Corporación Hondureña del Banano - COHBANA

e. Instituto Hondureño del Café - INCAFE

f. Dirección General de Fomento Cooperativo - DIFOCOOP

g. Organizaciones Sectoriales:

- Consejo Superior de Planificación Económica - CONSUPLANE
- Consejo Nacional Agrario
- Comisión de Política Agrícola
- Comités Agrícolas Regionales - CAR's

Sistema de Decisiones del Sector Público Agrícola

a. No se ha logrado constituir una entidad administrativa que integre el sector público agrícola y lo dote de un liderazgo definido para facilitar la toma de decisiones y coordinación de las acciones ejecutivas que demandará una planificación integral.

b. La actual separación de la estructura institucional del Sector, la disparidad en la integración de las Juntas Directivas y de los mecanismos de dirección, da por resultado percepciones fragmentadas e incoherencia en los objetivos de la política y dificulta la elaboración de planes integrales que respondan a los requerimientos del desarrollo agrícola nacional y del proceso de Reforma Agraria.

c. Los sistemas administrativos y gerenciales del Sector Agrícola no responden al dinamismo requerido por éste y que vienen a ser la verdadera limitación en el cumplimiento de planes y programas. Las normas administrativas que se aplican son diferentes según la ubicación de las instituciones (Gobierno Central o el ámbito descentralizado).

d. No se han formulado políticas generales en las áreas claves relacionadas con el manejo de los recursos naturales y medio ambiente que demandan de inmediata acción, por ejemplo: políticas sobre el uso de la tierra, manejo y rehabilitación de cuencas hidrográficas y mejoramiento en el manejo de las tierras forestales y su reforestación. Esta situación se agudiza especialmente por la falta de relación institucional entre COHDEFOR y el Sector Agrícola.

Sistema de Planificación Sectorial

En Honduras no se ha logrado institucionalizar aún un Sistema de Planificación Sectorial Agrícola capaz de armonizar la estructura, funciones, recursos, mecanismos, métodos, áreas de acción de los organismos que integran este sector, a fin de permitir de manera coherente y sistemática el cumplimiento de las tres etapas del sistema de planificación (formulación, instrumentación y control) tanto a nivel nacional como regional.

La Planificación Sectorial Agrícola ha sido dirigida y formulada por la Secretaría Técnica del CONSUPLANE, a través de la Dirección de Planificación Agrícola, tanto a mediano como de corto plazo, sin lograr los resultados esperados tal como se puede apreciar en este capítulo. A pesar de que la Ley del CONSUPLANE otorga facultades para normar la Planificación Sectorial y asignar esta responsabilidad a la institución que se determine en el Sector (Artículo 18 y 19 de la Ley), la Secretaría Técnica del CONSUPLANE aún no ha observado esa disposición. La Dirección de Planifi-

cación Sectorial (DPS) dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales (SRN) aunque su nombre implica esta función, no la ha cumplido, en especial por la falta de la designación formal correspondiente y de las normas respectivas, por esta razón sus esfuerzos los ha orientado más bien a la planificación institucional de la Secretaría. Por su parte la Dirección de Planificación Económica (CONSUPLANE) no ha logrado interrelacionar la Planificación Agrícola con la de otros sectores económicos, por lo que la programación de inversiones, programación de productos, sistemas de proyectos y otros elementos bajo la responsabilidad del CONSUPLANE no han sido aprovechados para transformar sus resultados en directrices concretas y útiles para beneficio de la planificación sectorial agrícola.

Proyecto de Planificación Agrícola

Aunque existen los problemas anotados anteriormente, el Gobierno es conciente de su existencia y por lo tanto se encuentra en vías de implementar un proyecto de "Fortalecimiento del Sistema de Planificación Sectorial Agrícola", cuya base radica en el fortalecimiento institucional del Sector.

El Proyecto responde y apoya la voluntad política del Gobierno de planificar el desarrollo agrícola, previendo los recursos necesarios para fortalecer el Subsistema encargado de llevar a cabo tan importante actividad; dentro de este contexto, la tarea consiste en organizar la participación de las unidades de planificación del Sector Público Agrícola en la realización de las funciones de planificación que están definidas en el

proyecto, y para lo cual se hace necesario partir de cierta base organizacional que comprenda la creación del Sistema de Planificación Sectorial Agrícola y estipule las normas para su integración. Estas y otras acciones han sido ya estudiadas y preparados los borradores de acuerdos respectivos, sin llegar a constituirse en documentos oficiales, retardando con ello la implementación del Proyecto.

4. ¿Qué saben las entidades nacionales de las opiniones, valores y actitudes de los funcionarios encargados de instrumentar acciones de apoyo al sector rural? ¿Qué saben las entidades nacionales de las opiniones, valores y actitudes de la población rural con la que deben trabajar? ¿Cómo han adquirido las entidades este conocimiento?

5. ¿Qué estrategias se han diseñado para asegurarse que las necesidades e intereses de los funcionarios y población rural sean considerados? ¿Cómo han operado? ¿Qué resultados han habido?

De las Opiniones de los Funcionarios

Las opiniones, valores y actitudes de los funcionarios encargados de suministrar acciones de apoyo al sector rural son conocidas por sus jefes jerárquicos a través de los informes que rinden periódicamente. La calidad e intensidad de los mismos es muy diversa así como la utilización final que se da por parte de los destinatarios. No existe un mecanismo y procedimiento formal para la percepción.

Conocimiento de las entidades nacionales de las opiniones, valores y actitudes de la población rural

Puede decirse que existe conocimiento de la problemática rural por parte de las entidades nacionales, el cual es susceptible de ampliarse en la medida de sus posibilidades.

Este conocimiento ha sido adquirido por contacto directo de sus funcionarios durante la ejecución de sus programas y en diferentes eventos como seminarios, talleres, reuniones, etc. Asimismo, entidades nacionales e internacionales han adelantado un sinnúmero de estudios que captan las opiniones, valores y actitudes de la población rural. Sin embargo, no existe un sistema formal de informativa que permita la captación de la problemática rural en todo su ámbito y su respectiva incorporación a los planes y programas de desarrollo, exceptuando los censos, los cuales proveen información pivotal en el tiempo.

El Gobierno ha iniciado la construcción de un marco muestral por áreas a fin de diseñar un sistema permanente de encuestas que permitan llenar este vacío.

6. ¿Existen en el país proyectos integrados de Desarrollo Rural (DRI)? ¿Cómo se comprenden o integran (o no se integran) estos proyectos dentro de las estrategias de la organización del Sector Rural? ¿Qué representan? ¿Cuánto representan los DRI dentro de los gastos globales del Estado asignados al Sector Rural? ¿Qué papel han jugado y juegan los Ministerios de

Agricultura, Salud y otros y las entidades vinculadas a éstos en la formulación y ejecución de los proyectos DRI?

Con características de proyectos integrados de Desarrollo Rural (DRI) se encuentran en ejecución inicial los denominados de Occidente y Santa Bárbara. Cuentan los 2 proyectos con un financiamiento de L.30 millones con recursos externos y L.8 millones con recursos nacionales. Tanto su formulación como su despegue, han servido para que el Gobierno adopte una clara política al respecto.

Existen otros dos proyectos bajo esta misma modalidad, en la región de Yoro y Choluteca, en período de montaje final, pero con financiamiento ya asegurado. El primero de éstos comenzará su ejecución en enero de 1981 con el apoyo del Gobierno Suizo (L.6 millones). Para el segundo se busca el financiamiento FIDA y su ejecución tarda unos meses más.

Está previsto que estos cuatro proyectos se ejecuten bajo la dirección de CONSUPLANE (Consejo Superior de Planificación Económica) y la participación directa de organismos públicos especializados.

Con esta situación, se ha pretendido consolidar las acciones gubernamentales dirigidas al sector rural, respetando la orientación y coordinación del máximo organismo planificador del país.

Bajo la responsabilidad de la Secretaría de Recursos Naturales, se ejecuta un proyecto, el de Marcala, cuyo diseño básico, le daba algunos elementos para propender por el desarrollo rural integrado de dicha zona. Hoy es unisectorial y por tanto de naturaleza netamente agrícola.

Se calcula que la participación nacional en estos cinco proyectos alcanza a L. 30 millones o sea un aproximado de 2% con referencia a la asignación prevista para el sector agropecuario en el quinquenio 79/83 (1,559.5 millones).

7. ¿Qué diferencia percibe usted entre los actuales proyectos DRI y lo que el IICA ha venido realizando en el país? ¿Qué diferencia percibe usted entre lo que se denomina proyectos integrados de desarrollo agropecuario y proyectos integrados de desarrollo rural?

¿Cómo cree usted que esta diferencia (si es que la hay) se percibe en el país? ¿Cómo lo perciben los Ministerios de Agricultura; de Salud, Planificación Nacional y otros?

Proyecto DRI y Proyecto IICA

Los actuales proyectos DRI a cargo del gobierno, han sido estructurados con un sentido plurisectorial, con el objeto de dar tratamiento integral a los problemas de una área geográfica específica.

El IICA colaboró activamente en la formulación del Proyecto Marcala, donde no se contó con la participación de sectores diferentes al agrícola y dentro de éste, con la exclusividad de la Secretaría de Recursos Naturales. El proyecto finalmente se tomó de carácter agrícola y como tal se viene ejecutando. De la misma manera el IICA ha continuado trabajando en

otros proyectos, donde su participación se ha concentrado en la elaboración de los estudios básicos (Campo Agrícola), capacitación de funcionarios y fortalecimiento a las instituciones del Sector Agrícola exclusivamente.

Proyectos integrados de Desarrollo Agropecuario y Proyecto DRI

Si se tiene en cuenta que el sector agropecuario está formado a su vez por varios subsectores tales como el agrícola, ganadero, crediticio, organizacional, investigativo, etc, se puede decir que un proyecto integrado de desarrollo agropecuario, es el que comprende la acción coordinada de dichos subsectores. Por su parte los proyectos DRI serán aquellos que con "sentido plurisectorial, dan tratamiento a los problemas de un área geográfica específica".

8. ¿Hay algún organismo u otro mecanismo que puede identificarse como Rector del Desarrollo Rural? ¿O cómo líder del mismo? ¿Qué mecanismos se han diseñado para la dirección y coordinación de las acciones del Sector Público orientados hacia el sector rural y local? ¿Cómo han operado estos mecanismos? Si estos existen, favor señalarlos.

Teniendo en cuenta que en el desarrollo rural intervienen diversas instituciones, la entidad que ha entrado a coordinarlas es el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), por intermedio de su Dirección de Desarrollo Regional. Su experiencia en esta actividad es muy reciente y no va más allá de la preparación de los estudios básicos y la formulación

de cuatro proyectos de Desarrollo Integrado, unos en etapa incipiente de ejecución y otros en proceso de financiamiento. Para ello, bajo la orientación y dirección de CONSUPLANE, instituciones como el Ministerio de Recursos Naturales, el Instituto Nacional Agrario, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Obras Públicas y Junta de Bienestar Social, han destinado funcionarios para que de tiempo completo conformen grupos de trabajo y coordinadamente se integren para propender por el desarrollo de sus respectivas áreas de influencia.

9. De los servicios que se enumeran en el cuadro No. 2, ¿cuáles cree usted que deben ser considerados en un Programa Nacional de Desarrollo Rural? Por favor señale con X y el orden de importancia que usted atribuya a los mismos. De los servicios que se enumeran en el cuadro 2, ¿cuáles están contemplados en los proyectos DRI en aplicación en su país? Por favor señale con (V) cuál es la importancia que según usted le asigna el Gobierno a estos servicios? Sugerimos que la importancia se deduzca de las cantidades de recursos que se asigna a cada servicio.

10. De los servicios señalados en el Cuadro No. 2, Cuáles cree usted que son servicios típicos de actividades de apoyo al sector agropecuario (y no típicamente rurales?

Todos los servicios que intervienen en un Programa de Desarrollo Rural son importantes y aunque en determinado momento y lugar puede haber más

necesidad de unos que de otros, es muy difícil valorar este nivel,

En el cuadro siguiente se señala el criterio generalizado dentro de los funcionarios del sector acerca de lo que consideran como servicios propiamente agropecuarios y rurales, (x) y dentro de estos últimos, los que actualmente se aplican en el país (v).

11. Es posible estimar la cantidad de recursos presupuestarios, humanos y organizacionales que el Estado ha asignado al Sector Rural? ¿Qué particularidades ofrece el manejo de estos recursos en relación al uso de los mismos asignados a otros sectores (urbano y central)?

Recursos Presupuestarios

El Plan Nacional de Desarrollo 1970/83, cuantifica los requerimientos monetarios de la economía en su conjunto y de los diferentes sectores en particular. De esta manera las proyecciones con respecto a la Inversión Pública fluctúan en un 35% del total (Públicas + Privadas).

Inversiones Estimadas (Millones de Lempiras)

AÑO	Inversión Total	INVERSION PUBLICA		% Inversión Publ. S/la Inv. Total	%Inversión Agropecuaria S/Todos los Sectores	%Inversión Agropec. S/Inversión Total
		Todos los Sectores	Agropecuar.			
1979	995.5	343.2	294.3	34	86	30
1980	1.152.7	401.3	304.7	35	76	26
1981	1.315.8	472.6	289.8	36	61	22
1982	1.503.4	542.4	340.0	36	63	23
1983	1.743.4	615.5	331.1	35	54	20
TOTAL:	6.710.7	2.375.0	1.559.9	35	66	23

El plan refleja la prioridad otorgada por el Gobierno al desarrollo agropecuario, puesto que dentro de la Inversión Pública éste representa el 66% y dentro de la Inversión total el 23%.

Se debe tener en cuenta que a las cifras indicadas sobre las inversiones directas agropecuarias, se agregan las correspondientes a otros sectores que en una y otra forma contribuyen a su desarrollo, a fin de tener una visión global de la participación del Estado en este proceso. Nótese que para 1979, con este cálculo se llega a 374.8 millones de lempiras en vez de los 294.3 destinados individualmente al Sector Agropecuario.

Recursos Humanos

La falta de suficientes profesionales adiestrados y orientados adecuadamente constituye probablemente el principal factor limitante para mejorar la situación del sector rural. Simplemente no existen para cubrir los puestos con personas que tengan habilidades en políticas, planificación, administración y docencia.

Sin un cuadro tal de profesionales que cuente con el apoyo de personal operacional de nivel medio, es completamente imposible movilizar cantidades sustanciales de recursos a los beneficiarios rurales de una manera eficiente. No obstante, se han presentado mejoras considerables en la situación de oferta-demanda en cuanto a las facilidades para producir recursos de nivel medio, en tanto que la oferta de personal especializado continúa siendo deficitaria. Esto se traduce en una necesidad para adiestramiento fuera del

país, incluyendo cursos de post-grado, mientras se cuenta con instituciones nacionales académicamente solventes.

El Gobierno de Honduras y entidades del Sector Privado, han estado gastando una cantidad de energía considerable en programas diseñados para llegar al medio rural, pero no se ha tenido un enfoque común para lograr que sus esfuerzos tengan efecto. Entre tanto, los trabajadores del campo continúan inadecuadamente preparados para su labor y existe poco conocimiento sobre el apoyo que verdaderamente requieren.

Otros dos componentes en la situación del desarrollo de los recursos humanos son el adiestramiento en servicio y adiestramiento a agricultores. Ambos tipos de actividad son en la actualidad deficitarios.

Con respecto al adiestramiento en servicio, el Ministerio de Recursos Naturales está desarrollando planes que pueden mejorar la situación para esa institución. Sin embargo, para el sector en forma global la situación es distinta.

Los programas de educación no formal para agricultores están en la actualidad siendo ejecutados por lo menos por 11 instituciones del sector público y 3 instituciones privadas. Muchos de estos esfuerzos están orientados a las fincas colectivas de la reforma agraria. El resultado, como es de esperar, es una gran confusión en cuanto a prioridades, secuencia de interrelaciones entre el contenido de un programa con otro.

En cuanto a la estimación de los recursos humanos con que cuenta el país para la transferencia de tecnología al medio rural, se puede decir que

las instituciones de formación agropecuaria han producido unos 1.400 técnicos de distintos niveles. El Sector Público da empleo a 698 de ellos y el Sector Privado a 234, 100 prosiguen su capacitación en el extranjero y los 368 restantes posiblemente trabajan fuera del sector o en fincas familiares.

Para 1982 se calcula que las tres escuelas vocacionales agrícolas habrán graduado 811 técnicos adicionales. Se espera que unos 229 continuarán sus estudios a niveles más avanzados y que 23 obtendrán empleo fuera del sector. Un total de 577 estarán disponibles para trabajar en el sector. En el mismo tiempo la producción de Ingenieros Agrónomos será alrededor de 244 y se contará con 69 profesionales a nivel de B.S., Maestría y Ph D, egresados del exterior.

Recursos Organizacionales

a. Nivel Gubernamental

Desarrollo institucional es un término que no goza de la popularidad que tenía hace unos años. Aunque se llegara a contar con cuadros profesionales y recursos suficientes, estos elementos no podrían incidir en mejorar la situación del medio rural, sin la existencia de instituciones adecuadas a través de las cuales operar.

A este respecto, la organización del sector agrícola ha evolucionado en respuesta a situaciones críticas a medida que están ocurriendo, empleando soluciones parciales, creando instituciones especiales y/o autoridades para programas que deberían tratar con problemas

específicos. A lo largo de este período, la organización institucional no ha sido alineada sistemáticamente con las necesidades del Plan Nacional de Desarrollo ni con las realidades del desarrollo agropecuario. El sector se caracteriza por mecanismos complejos pero inadecuados para la coordinación de programas y por planes operativos que están por encima de la capacidad de recursos humanos de las instituciones del sector. También hace falta un sistema sectorial para análisis de política, planificación, presupuesto y evaluación.

b. Nivel Campesino

El patrón actual de las organizaciones campesinas, cooperativas y quasi-cooperativas relacionadas con el sector agrícola, es complejo. Funcionan las siguientes:

i. Organizaciones que sirven principalmente a los grupos de la Reforma Agraria.

ii. Organizaciones que sirven principalmente a los grupos tradicionales.

El sector reformado es el más organizado en el sentido que cada grupo de la reforma agraria tiene el carácter de cooperativa o quasi-cooperativa. Más de 2/3 de los grupos están afiliados con organizaciones nacionales de campesinos, las cuales han estado principalmente interesadas en lograr la reforma agraria. Puesto que la mayoría de sus grupos ahora tiene tierras, su énfasis actual está concentrado en obtener apoyo gubernamental. La Asociación Nacional Agraria de

Campesinos Hondureños (ANACH) tiene un pequeño plan cooperativo suplementario propio, para apoyo económico de sus grupos. Con excepción de unos pocos grupos de la reforma agraria (algodoneras y cafetaleras), no existe afiliación ni apoyo por parte de movimientos cooperativistas nacionales o locales que provean servicios económicos.

En el sector tradicional hay muy pocas organizaciones. Estas se refieren a las cooperativas cafetaleras y a la Federación Agrícola General FECOAGROH de poca actividad. Las Cooperativas de Ahorro y Crédito tienen pocos miembros que son agricultores y están en proceso de organización, para la provisión de servicios a los pequeños agricultores, los más grandes, están servidos por grupos AGA (Asociaciones de Ganaderos y Agricultores), unidos en una Federación Nacional que representa sus intereses, pero no funcionan como cooperativas. Estos están servidos también, hasta cierto grado, por cooperativas para productores especiales, tales como café y algodón.

12. ¿Qué papel ha jugado la zonificación y regionalización en las estrategias de desarrollo rural?

Experiencia en zonificación y regionalización

Análisis realizados por diferentes organismos indican que la excesiva centralización en la concepción y dirección de los Programas y Proyectos de desarrollo y la falta de repliegue de los técnicos y administradores al campo, ha incidido decididamente en el poco impacto que éstos han tenido en los habitantes rurales.

Desde hace aproximadamente cuatro años se inició un proceso de regionalización en el Ministerio de Recursos Naturales y aunque las seis reparticiones administrativas creadas desde un principio están en funcionamiento (ver mapa adjunto), sus actividades se han visto obstaculizadas por la falta de mejoras en las técnicas y metodologías de planificación, administración y ejecución a ese nivel. Por otra parte, la ausencia de mecanismos de coordinación; la indefinición de objetivos, funciones y responsabilidades de la estructura jerárquica que funciona a nivel regional; la carencia de una administración ágil y eficiente; la dualidad de sistemas en el sector público, centralizados y descentralizados simultáneamente; la falta de una compatibilización sectorial regional de los Programas y Proyectos, son otros de los factores que le han restado eficiencia a la iniciativa gubernamental.

No se puede olvidar además, que este esquema requiere métodos de trabajo y recursos humanos calificados, a todos los niveles, bastante diferentes a los que tradicionalmente se emplean y que por lo tanto, necesita un esfuerzo de capacitación y entrenamiento considerable. Por otro lado, su aplicación concreta está sujeta a adaptaciones y perfeccionamiento puesto que cada región plantea sus propios problemas.

Sin embargo, debe tenerse presente que el proceso de cambio que trae la descentralización y desconcentración no se puede consolidar de la noche a la mañana, sino que se desarrolla gradualmente, pero puede tornarse más dinámico en la medida que se reconoce su necesidad y se logre plasmar una conciencia de verdadera participación y compromiso hacia el logro de este objetivo, a todos los niveles de participación y autoridad. De lo contrario,

el esquema regional puede derivar en una gran confusión y frustración general.

Se abriga la esperanza de poder solucionar las limitaciones hasta ahora encontradas y que el proceso regional ya iniciado, en sus aspectos administrativos y de desarrollo, resulte un instrumento eficaz para impulsar el desarrollo rural en Honduras.

El proceso de regionalización encabezado por el Ministerio de Recursos Naturales, está enfocado básicamente a la descentralización de los servicios que presta hacia los "polos de crecimiento y desarrollo" que son además polos de servicio. Estos constituyen la base para la delimitación de las divisiones regionales.

El desarrollo coordinado de centros técnico-administrativos regionales, usando como base de operación a las ciudades-polos (polos de servicio), y la concentración de medidas y disposiciones estatales en estos centros, permiten crear las condiciones necesarias para el desarrollo progresivo de estos centros regionales, e impactar así los esfuerzos del desarrollo agrícola.

Papel atribuído a la regionalización en las estrategias de desarrollo rural

Debido a las grandes variaciones existentes en el espacio geográfico nacional y rural en cuanto a su grado actual y potencial de desarrollo, a la disponibilidad de los recursos naturales y socio-económicos, a la diversidad de climas y suelos y a la distribución de los esfuerzos productivos, el sector público agrícola y privado, no se puede abordar la problemática de

desarrollo agrícola de Honduras, sin tomar en consideración los aspectos especiales y los patrones regionales de crecimiento y desarrollo.

En este sentido, los planes nacionales de desarrollo globales y en especial sectoriales agrícolas han comenzado a detallar sus programas para cada región o zona, aproximándolos así a sus necesidades y condiciones específicas.

La regionalización se ha pretendido implantar en Honduras, buscando las siguientes ventajas:

a. Descongestionamiento del personal técnico-administrativo localizado en la capital, que trae como consecuencia una mejor utilización de esos recursos económicos y humanos al transferirse a las áreas donde más se necesitan.

b. La concentración de oficinas y servicios gubernamentales en cada polo de servicio de cada región, produce una serie de economías externas que benefician a las mismas oficinas.

c. Facilitar la realización de la política agrícola, aproximando la acción a las realidades regionales por medio de Programas y Proyectos ajustados a las necesidades de cada Región.

d. Permite concretar y coordinar los esfuerzos institucionales en lo relacionado con los objetivos, metas, programas y proyectos, mejorando así la capacidad operativa de las instituciones del Sector Público Agrícola.

e. Facilita la toma de decisiones con mayor celeridad, permitiendo así una mayor y mejor eficiencia en la preparación de los servicios al agricultor.

f. Permite establecer una planificación coordinada a nivel inter-institucional.

g. Facilita el desarrollo del potencial agrícola regional, ayudando a establecer una estragegia de desarrollo regional.

h. Permite una supervisión más efectiva y contínua, prestándole mayor atención a los problemas específicos de cada Región.

i. Permite una mejor distribución del personal técnico en las Regiones, evitando así una concentración excesiva en las áreas urbanas de mayor desarrollo.

13. En base de todo lo anterior, ¿cómo considera que se define el desarrollo rural en el país?

Desarrollo rural es la acción gubernamental intersectorial tendiente a lograr el mejoramiento de las condiciones agro-socio-económicas de la población de una área geográfica determinada, ubicada fuera de los centros poblacionales catalogados como ciudades, pueblos o aldeas, la cual debe contar con todos los elementos para su desarrollo.

ESQUEMA DEL DOCUMENTO SOBRE ESTADO Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION DEL SECTOR RURAL EN HONDURAS

1. El Medio Rural

1.1 Definición de lo Rural: Ambito geográfico localizado fuera de los centros poblacionales catalogados como ciudades, pueblos y aldeas.

1.2 Población (1980): 1,951.350 habitantes o sea el 67% del total nacional de 2,912.469 habitantes.

1.3 Algunas características (Censo 1974)

a) Analfabetismo Rural 51% de su población

b) Población rural no económicamente activa: 56%

c) Mala distribución de la tierra:

. 63.9% de las fincas son inferiores a 5 Has. y poseen el 9.1% de la superficie agrícola total.

. 2% de las fincas son mayores a 200 Has. y poseen el 22% de la superficie agrícola total.

. El 60% de las tierras cultivadas están en poder de diferentes compañías, la mayoría extranjeras.

.1/2 millón de has. de tierra cultivable mál utilizada.

d) Ingreso:

. 60% de la población rural tiene ingresos per cápita inferior a 100 dólares.

. El 80% de la población, percibe menos de 1/3 del Ingreso del país.

. El 5% de la población percibe el 33%.

e) Empleo: Situación crítica

f) Desnutrición: Especialmente en la población pre y escolar.

g. Vivienda: Situaciones de crítico hacinamiento.

h) Asistencia Médica y mortalidad:

. 12.4 por cada 1.000 habitantes
Tasa Mortalidad)

- 1 Médico por cada 25.000 habitantes.

- 1 Odontólogo por cada 17.000 y

- 1 Enfermera por cada 50.000

2. Políticas y Estrategias del Gobierno para desarrollar el Sector Rural

2.1 Acción del Estado:

Enfoque hacia el desarrollo de zonas rurales (especialmente donde opera la Reforma Agraria) con programas de infraestructura.

2.2 Estrategia para desarrollar el Sector:

a. De Producción:

. Aumento de producción y productividad de granos básicos

. Substitución de importaciones

. Diversificación de cultivos

. Reforestación

. Fomento de acuacultura

b. De uso de la tierra:

. Ampliar la frontera agrícola

. Utilizar las tierras de acuerdo con su vocación

. Proyectos de irrigación, drenaje y control de inundaciones

c. Suplementarias al uso de la tierra:

. Acelerar adjudicaciones en Reforma Agraria

. Asentamientos

. Conversión de agricultores de subsistencia en agricultores de mercado

. Reforma del INA

d. De descentralización:

. Acelerar regionalización

e. De mejoramiento de servicios públicos:

. Suministro gubernamental de bienes y servicios no otorgados por el Sector Privado

. Provisión de insumos especiales, transferencia de tecnología

. Infraestructura

f. De desarrollo de los recursos humanos:

. Adiestramiento dentro y fuera del país

. Mejoramiento CURLA

. Capacidad campesina

g. De dotación de crédito:

. Reorientación de plazos, garantías y utilización

h. De mercadeo y fijación de precios:

. Fomento de las cooperativas

. Establecimiento de precios de garantías

. Control y estabilización de precios

i. De investigación:

. Orientación hacia el agricultor

. Aplicación de resultados

. Tecnología de capital liviano

j. De control de pérdidas post-cosecha:

. Conocimiento de métodos e implementos de preservación

3. Organización Gubernamental para el Manejo Rural

3.1 Instituciones

. Organismos públicos: SRN

. Organismos autónomos: BANADESA-INA-COHBANA-IHCAFE-DIFOCOOP

. Organismos sectoriales: CONSUPLANE-CNA-CPA-CAR's

3.2 Sistemas de decisiones

. Inexistencia de un sector público agrícola integrado

. Incoherencia en los objetivos de la política

. Sistemas administrativos y gerenciales inadecuados

. No se han formulado políticas generales en áreas claves

3.3 Sistema de Planificación Sectorial

. No se ha logrado institucionalizar un Sistema de Planificación Sectorial Agrícola

. Hoy se dirige por el CONSUPLANE, sin resultados palpables

3.4 Proyectos de Planificación

. Su base radica en el fortalecimiento institucional del Sector

. Voluntad política del Gobierno para planificar el desarrollo rural

. Organizar la participación de las Unidades de Planificación del Sector Público Agrícola en las funciones propias de la planificación.

4 y 5 Conocimiento de funcionarios y organismos sobre el Sector Rural

4.1 Funcionarios

. Contacto directo con los problemas e informe de éstos a la jerarquía existente

4.2 Organismos

. Existe conocimiento de la problemática por diferentes medios

. No hay un sistema formal de informática

. Iniciación de un marco muestral por áreas

6. Proyectos integrados de Desarrollo Rural

. Existen cuatro a cargo de CONSUPLANE. La experiencia es muy reciente: Se traduce en la formulación de los proyectos y la iniciación de su ejecución.

. Dos proyectos de ejecución (Occidente y Santa Bárbara). Dos en etapa de financiamiento (Yoro y Choluteca).

. El Proyecto Marcala se concibió como integrado, pero se ha convertido en agrícola a cargo del Ministerio de Recursos Naturales.

7. Proyectos DRI y Proyectos IICA

. Proyectos DRI tienen sentido plurisectorial

. Proyectos IICA tienen fundamento agrícola en cuanto a estudios básicos capacitación y fortalecimiento institucional.

. Los Proyectos Integrados de Desarrollo Agropecuario, tienen en cuenta exclusivamente los subsectores agropecuarios.

8. Organismo rector de Desarrollo Rural

. Consuplane entidad coordinadora de las instituciones que trabajan en el Sector Rural

9 y 10 Servicios dentro del Programa de Desarrollo Rural

Todos los servicios que otorga el Estado tienen igualdad de importancia

11. Recursos asignados al Sector Rural

El Plan Nacional de Desarrollo (1979-83) estima los recursos que le son indispensables para su ejecución.

11.1 Agropecuarios: L.1.559.9 millones que son el 66% de la inversión pública y al 23% de la inversión total. En 1979 el sector rural recibió una asignación de L.374.8 millones.

11.2 Humanos para la transferencia de Tecnología: Los institutos han producido 1.400 técnicos que son insuficientes

11.3 Organizacionales:

. A nivel gubernamental: Organización inestable e instituciones débiles y descoordinadas.

. A nivel campesino: Organizaciones de la reforma agraria y de los grupos tradicionales

12. Zonificación y Regionalización

12.1 Experiencia en zonificación y regionalización

. Se inició este proceso hace 4 años, sin resultados óptimos a la presente.

. Proceso enfocado a la descentralización de los servicios hacia "polos de crecimiento y desarrollo" que son además polos de servicios.

12.2 Papel atribuído a la regionalización

. Descongestionamiento del Personal Técnico Administrativo

. Se buscan economías externas

. Realización de la política agrícola

. Coordinación de esfuerzos institucionales

. Facilitar la toma de decisiones

. Planificación coordinada

. Desarrollo del potencial agrícola regional

. Supervisión más efectiva y contínua

. Mejor distribución del Personal Técnico

13. Definición de Desarrollo Rural

Acción gubernamental intersectorial para mejorar la situación de la población en un área geográfica determinada.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

OFICINA DEL IICA EN CHILE

ORGANIZACION Y ACCION DEL SECTOR PUBLICO CHILENO PARA EL DESARROLLO RURAL

Roberto Casás Bernadá

QUITO, NOVIEMBRE 1980

1. INTRODUCCION

En el caso particular que nos ocupa no se pretende hacer un diagnóstico total y acabado de la situación en Chile; sino solamente brindar un panorama general que permita a los organizadores y participantes del Seminario, captar con mayor claridad y precisión como se desenvuelven y organizan las acciones del Gobierno de Chile orientadas al desarrollo del Sector Rural.

Consideramos importante aclarar algunos conceptos previamente, para comprender más fácilmente las acciones del sector público chileno en la consecución de los objetivos del desarrollo rural. En Chile se concibe al desarrollo rural como el proceso de integración de la población rural al proceso de desarrollo económico y social del país. Otro punto importante a tener en cuenta es la consistencia existente entre el modelo político administrativo y el modelo económico, que define las acciones que el sector público chileno puede ejecutar en el proceso de desarrollo rural.

Los postulados sobre desarrollo económico y social que persigue el Gobierno de Chile, se basan en la activa y fundamental participación del sector privado, reservando al Estado los roles de orientación y corrección, ambas funciones de gobierno y complementación que constituye la expresión de su participación subsidiaria.

En función de estos roles, el Sector Público actúa y se organiza.

2. CARACTERISTICAS DEL SECTOR RURAL

No existe en Chile una definición precisa del sector rural, sino que se considera lo rural como contraposición a lo urbano. Desde el punto de vista legal se considera urbano a los centros poblados por encima de 5.000 habitantes; de esta forma el sector rural consideraría todos los núcleos humanos por debajo de esta cifra. Este hecho trae como consecuencia una serie de dificultades para la programación y ejecución de actividades, toma y análisis de información estadística, etc.

Estas dificultades se basan en que Chile es un país en donde las actividades primarias, agricultura, minería y pesca, coexisten y se desarrollan conjuntamente en diferentes proporciones en una misma localidad. De esta forma que podríamos estar definiendo como sector rural una localidad en donde la actividad minera es la más importante de todo punto de vista y no las actividades agrícolas.

Este problema se suma entonces al generado en localidades donde se sobreponen las características de lo urbano con las de lo rural.

Para caracterizar el sector rural es necesario identificar el número y características de su población, en el Cuadro No. 1, se presenta una distribución aproximada, basada en información de INDAP. En el anexo se presentan indicadores que caracterizan el sector agropecuario chileno.

El subsector Empresarios Tradicionales considera todos los tamaños de predios comerciales con tenencia tradicional, y el Gobierno considera que éstos están en condiciones de competir en el actual esquema económico

(libre mercado) y no necesitaría el apoyo específico del sector público.

El subsector Asignatarios son los productores que recibieron sus tierras mediante el proceso de reforma agraria. Son en general antiguos obreros agrícolas y dadas sus características, el Estado estima que deben recibir su apoyo subsidiario, a fin de que puedan integrarse al proceso de desarrollo rural. Actualmente se estima que aproximadamente un 40% de las parcelas asignadas por la reforma agraria, han sido vendidas por los primitivos beneficiarios del proceso.

El subsector Pequeños Empresarios Minifundistas, que incluyen a los indígenas Mapuches, son pequeños productores que tienen posibilidades de producir e integrarse al proceso de desarrollo económico y social pero al igual que el subsector anterior, con el apoyo subsidiario del Estado mediante instrumentos tales como el crédito y la asistencia técnica.

El cuarto subsector considera a pequeños propietarios que prácticamente no tienen solución factible en cuanto a la viabilidad económica de sus predios, utilizando instrumentos (crédito, asistencia técnica, etc.) orientados a incrementar la productividad agrícola. De esta forma el apoyo que recibirán por parte del Estado estará afecto fundamentalmente a acciones de desarrollo social.

Los subsectores 5 y 6 no son propietarios de tierras ni empresarios, pero cumplen funciones en el sector rural y por lo tanto deben ser considerados en el proceso de desarrollo rural.

3. ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO

Estando caracterizada de esta forma la población rural, es importante observar ahora como se adecúa el sector público para ejecutar las medidas de política orientadas al desarrollo rural. Aquí cabe hacer una precisión, indicando que en Chile no hay políticas específicas para los diferentes sectores; sino que el gobierno enuncia una política global y en función de ésta los diferentes ministerios definen políticas específicas que generan las medidas adecuadas para ejecutar, por medio de programas y proyectos las orientaciones básicas determinadas en la política global.

De esta forma no podemos decir que exista una política dirigida hacia el sector rural o agropecuario; sino que el Ministerio de Agricultura en función de la política global, define medidas de política que van a ser ejecutadas en el sector agropecuario.

En lo que se refiere a ejecución es importante indicar el proceso de regionalización y descentralización administrativa que está ocurriendo en Chile. De esta forma a nivel de Gobierno Central es que se genera la política global y las medidas específicas; realizándose la ejecución a nivel regional y local.

En el diagrama No. 1 se observa los diferentes organismos y su ámbito de acción, nacional, regional y local. En el nivel más alto, nacional,tenemos el poder ejecutivo representado por la presidencia, los ministerios y la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Esta es la que tiene la visión económica y social del país, el Ministerio del Interior es el responsable del gobierno interior y de la visión política, el Ministerio de Hacienda es el

responsable del control del gasto del sector público. La presidencia junto con estos tres organismos definen todas las actividades del sector público, el resto de los ministerios analiza y especifica los diferentes sectores de las políticas globales a fin de determinar las medidas para la ejecución.

En el segundo nivel, el regional, tenemos las intendencias regionales dirigidas por un intendente que asesorado por un consejo integrado por los representantes a nivel regional de los ministerios (Secretarías Regionales Ministeriales, SEREMI), y de ODEPLAN (Secretaría Regional de Planificación y Coordinación, SERPLAC) es el responsable de coordinar el desarrollo re - gional. Las Intendencias disponen además de recursos financieros provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para ejecutar acciones específicas.

De esta forma a nivel regional se pueden estar ejecutando acciones programadas y financiadas a nivel nacional por los ministerios y programadas y financiadas a nivel regional por las intendencias.

En un tercer nivel tenemos el gobierno provincial a cargo de un gobernador y cuya función es básicamente el desarrollo de la infraestructura física y ordenamiento del espacio a nivel de la provincia. Por último, a nivel comunal, encontramos las alcaldías que son organismos que están directamente a nivel de ejecución en terreno, en contacto directo con los productores y pobladores. El alcalde es un personaje de suma importancia en el proceso de desarrollo económico y social, ya que es el que mayor comunicación tiene con los pobladores por medio de las juntas de vecinos y los comités que las conforman. (Comités de la Juventud, de Productores, de Productores Rurales, de

Recreación y Cultura, etc.)

Ultimamente, en función del proceso de descentralización, las alcaldías están siendo encargadas de diferentes tareas que anteriormente eran ejecutadas por los ministerios (caso de la educación básica) y por lo tanto de mayores responsabilidades en el proceso de desarrollo económico y social.

La asignación de recursos para el sector público se realiza en base a proyectos que son evaluados desde el punto de vista económico y social y no se financia ningún proyecto que no tenga una adecuada rentabilidad. El organismo encargado de esta tarea a nivel nacional es ODEPLAN y a nivel regional es su representante SERPLAC.

Los ministerios ejecutan los programas y proyectos por medio de los organismos que los integran. A nivel regional los diferentes organismos de un ministerio son coordinados por la Secretaría Regional Ministerial. Por ejemplo en el caso del Ministerio de Agricultura, los organismos de su ámbito, Oficina de Planificación Agropecuario (INDAP), Corporación Nacional Forestal, (CONAF), etc., son coordinados por el Secretario Regional Ministerial de Agricultura. A su vez las acciones de desarrollo de los diferentes ministerios, Salud, Obras Públicas, Agricultura, Vivienda, Educación, etc., se coordinan a nivel regional en el consejo asesor del Intendente integrado por la SERPLAC y las Secretarías Regionales Ministeriales.

Dada la activa participación que le corresponde al sector privado en el proceso de desarrollo económico y social, y a la acción subsidiaria que le corresponde al sector público, éste se encuentra en un proceso de readecuación desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. De esta forma

tenemos que el Ministerio de Agricultura en junio de 1980 contaba con el 19% de los funcionarios (técnicos, administrativos, etc.,) respecto a setiembre de 1973. De igual forma varios organismos cuyas funciones pasaron a ser ejecutadas por el sector privado, o se consideraba que no eran responsabilidad del sector público desaparecieron, reduciéndose éste para cumplir las acciones acorde a la participación subsidiaria que le corresponde.

Esta adecuación del sector público, que ha significado una reducción del aparato burocrático, ha permitido la disminución del gasto del Gobierno, pero por otra parte trajo consigo dificultades para la realización de algunas funciones. Un ejemplo de ésto es la supervisión y seguimiento de los programas y proyectos del sector público. Ya indicamos que la asignación de recursos se realiza en función de evaluaciones ex-ante considerando factores económicos y sociales, pero no se ha podido establecer todavía un mecanismo de seguimiento y evaluación ex-post. Sin duda el Estado tiene interés en realizar este proceso, pero se encuentra con dificultades para realizarlo, en parte debido a lo reducido del sector público.

De la misma forma el mecanismo que tendría que informar al Gobierno de las necesidades e inquietudes que tiene la población no funciona con la fluidez adecuada. En el nivel inferior el alcalde debería recibir la información de parte de las juntas de vecinos y trasladarla al nivel superior, intendente, secretarías regionales ministeriales para luego llevar al nivel nacional,presidencia y ministerios. Generalmente la información llega hasta el nivel regional, pero se observa algunas dificultades en llegar al nivel nacional.

Ahora de todas maneras el proceso de regionalización y de descentralización administrativa, favorece el desarrollo regional y el desarrollo rural. Ya que posibilita a nivel de región y de localidad el realizar acciones orientadas a solucionar problemas, que de otra forma no se ejecutarían. Los intendentes y alcaldes están en contacto directo con los pobladores y productores como para atender las necesidades de éstos, siempre que dichas acciones no contravengan los lineamientos de la política global, o sea se encuadran dentro del rol subsidiario del Estado.

4. ACCION DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO RURAL

Considerando la política global, hacia lo urbano y lo rural, últimamente se observa un fuerte énfasis por parte del Estado hacia las acciones de desarrollo social, orientadas a disminuir las desigualdades existentes y ofrecer las mismas oportunidades a todos los chilenos.

Dadas las características de las políticas del Gobierno de Chile, no encontramos un organismo rector del desarrollo rural, ni tampoco programas o proyectos de desarrollo rural integrado. Los diferentes ministerios y sus organismos adecúan y coordinan sus acciones en el sector rural orientadas al logro de los objetivos del desarrollo económico y social. Pero no bajo la forma de los tradicionales proyectos de desarrollo rural integrado.

El Gobierno de Chile ha definido una serie de políticas dirigidas al desarrollo rural, es necesario tener en cuenta que la mayor participación en las acciones corresponde al sector privado, por lo que el Gobierno ha dictado una serie de normas y leyes que estimulen dicha participación. El sector

público actúa solamente complementando la acción del sector privado o en materias que no son de interés de éste.

De esta forma observamos la acción del Instituto de Desarrollo Agropecuario en materia de asistencia crediticia, con tasas de interés más bajas que las del mercado, dirigidas a los subsectores de asignatarios de reforma agraria y pequeños empresarios con solución agrícola. El Programa de Asistencia Técnica Empresarial, (ATE) apunta a la creación de un mercado de asistencia técnica para el pequeños productor; el Estado financia una parte importante del costo de la asistencia técnica (más del 75%), a fin de crear por un lado la demanda de tecnología por parte de este subsector de productores y la oferta de tecnología con la creación de empresas privadas de asistencia técnica. Durante el año 1980 este Programa ATE, subsidió la asistencia técnica a más de 8000 productores.

También se creó y está en proceso de implementación un Fondo de Garantía para los Pequeños Productores, para que pudieran tener acceso a diferentes fuentes crediticias. INDAP ha desarrollado una serie de acciones a fin de regularizar los títulos de dominio de asignatarios de la reforma agraria y en particular a las tierras en manos de los indígenas Mapuches; saneamiento de cooperativas campesinas y organizaciones de pequeños productores.

En materia de legislación, el Gobierno ha dictado una serie de leyes orientadas hacia el reordenamiento de la propiedad agraria y de las aguas, el fomento de la producción y el desarrollo rural.

En el primer caso se destacan los decretos-leyes que dieron garantía a la propiedad de la tierra (inexpropiabilidad de predios menores de 80 Has.

de riego básico), establecimiento de la libertad de división de predios rústicos, regularización del pago de tierras expropiables, legitimación del derecho de propiedad de las tierras asignadas en el proceso de reforma agraria, modernización de la legislación sobre arrendamientos rurales, etc. Con respecto a las aguas se legisló estableciendo los derechos de los particulares propietarios de éstos, mientras se iniciaba el estudio del Código General de Aguas.

Con respecto al fomento de la producción, se ha dictado una serie de cuerpos legales destinados a crear incentivos a la producción agraria. Entre ellos encontramos la legislación forestal destinada a proteger, racionalizar y estimular la forestación y la explotación forestal; la legislación vitivinícola que derogó la prohibición de plantación viñas de vinificación o de mesa y el impuesto a los alcoholes; la legislación que fija normas sobre la investigación, producción y comercialización de semillas; la legislación para el sector lechero, sobre control y calificación de la leche en las plantas receptoras. Para agilizar la investigación y desarrollo de tecnologías agrícolas, por decreto-ley se transforma al Intituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) en una corporación privada.

Por último la legislación referente al desarrollo rural que garantizan el derecho de propiedad a los asignatarios de la Reforma Agraria, facilita el saneamiento de títulos de propiedad, concede exenciones tributarias a pequeños productores y facilita la obtención de créditos.

Se observa entonces que el Estado orienta la participación del sector privado, en su rol de principal ejecutor de las actividades inherentes al

desarrollo rural, actuando en forma subsidiaria en los casos que éste no actúa y principalmente dirigiendo sus actividades a los sectores más desposeídos o en programas y proyectos de interés social.

5. LA ACCION DE LA OFICINA DEL IICA EN CHILE

Dentro del marco que le ofrece el sector público, el IICA para el desempeño de sus actividades de cooperación técnica para el desarrollo rural, no tiene un margen amplio de maniobra. Al estar claramente limitadas las acciones que puede ejecutar el sector público y considerando el proceso de reestructuración de éste que está teniendo lugar, el IICA observa que la demanda de los organismos públicos no es aún precisa y definida.

Las posibilidades de acción se presentan a nivel nacional y regional, ofreciendo características diferentes. A nivel nacional las actividades se basan fundamentalmente a nivel de estudios para la elaboración de políticas, como en el caso del Proyecto ODEPA-IICA. En este caso el IICA actúa como asesor al más alto nivel dentro del Ministerio de Agricultura prestando cooperación técnica en la realización de estudios que servirán como antecedentes a la elaboración de políticas tales como las de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria, conservación de recursos naturales, etc.

A nivel regional del IICA se encuentra como asesor y comportiendo la ejecución de actividades en el terreno, es el caso del Programa de Desarrollo Rural de la VI Región. Este Programa que podemos considerarlo fundamentalmente de desarrollo agrícola, con algunos elementos de desarrollo rural, aportados por el Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia,

promociona y apoya la realización de obras de beneficio comunitario tales como obtención de electricidad y agua potable, construcción y reparación de escuelas y centros cívicos, de caminos, puentes y canales de riego, etc,. El programa es financiado en más del 50% por recursos nacionales provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Esto se debe a que tiene como objetivo la incorporación de pequeños productores al proceso de desarrollo económico y social, en base a la capacitación, asistencia técnica y crediticia, promoviendo la organización de los productores en comités, que les permiten una mayor participación y posibilidades de crecimiento en el marco de la economía de libre mercado que rige hoy el sector agropecuario chileno.

La Oficina también mantiene actividades de asesoramiento a nivel nacional y regional (V y VI Regiones), en materia de educación media y superior y en comercialización agropecuaria.

La futura acción del IICA depende sin duda alguna de la reestructuración que está sufriendo el sector público y de como se compatibilicen las acciones de los organismos del sector privado con los objetivos y estrategias del IICA.

En base a lo expuesto anteriormente, la Oficina en Chile observa a futuro diferentes posibilidades de cooperación; a nivel regional, un campo importante de acción en apoyo a las secretarías ministeriales de agricultura. A nivel nacional la labor de cooperación técnica a ODEPA y de organismos directamente ligados al desarrollo rural como lo son el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INDAP), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INIA) y Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) Además del apoyo que se puede brindar al

sistema de educación media y superior a través del Ministerio de Educación, Universidades y organismos privados vinculados al tema.

ANEXO ESTADISTICO

INTERVENCIONES Y DISCUSION PRODUCIDAS A PROPOSITO DEL CASO DE CHILE

RAS: Dentro del modelo chileno, como qué criterio utiliza el Estado para evaluar los proyectos de tipo social, los proyectos que económicamente no son rentables?

CASAS: Existe un mecanismo de evaluación ex-ante para todo tipo de proyectos. Se me ocurre, va que no lo conozco en detalle, que estos criterios son fundamentalmente de tipo social o cualitativo, pero yo no lo conozco y por tanto no te lo puedo aclarar, aparte de asegurarte que sí existe. Nosotros sabemos que ODEPLAN evalúa todo lo que se va a financiar, pero no estoy claro aún de los criterios de evaluación ex-post.

RAS: Cómo ha evolucionado el Sector Agropecuario Chileno?

CASAS: Deseo aclarar que el Sector Agropecuario Chileno ha sido uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional. Ha crecido en más de 7.7%. Claro que este crecimiento es fundamentalmente en el sector comercial con la agricultura de exportación. Productos como frutales, hortalizas, leche, forestal, arrastran el resto. En ello debe haber influído naturalmente las políticas de precios (libertad de precios) exportación (libertad de exportación).

GUERRA: Dentro del sistema de Planificación, qué papel está jugando ODEPA?

CASAS: ODEPA en estos momentos es utilizado más bien como órgano asesor

del Ministro en funciones de planificación. Ellos fundamentalmente consolidan el presupuesto del sector, llevan las estadísticas sectoriales y hacen seguimiento del desarrollo del sector. Generalmente no hacen estudios, ya que cuando hay necesidad de alguno, los contratan con consultores. Tampoco formulan programas o proyectos (que se hacen en las instituciones o por consultores). Si hacen evaluación ex-ante de proyectos, por ejemplo, ellos hicieron la evaluación de nuestro proyecto del Fondo Simón Bolívar.

TORREALBA: Para tener una idea, cuál es el presupuesto de INDAP? ¿Cuánta gente tiene? Cuántas operaciones de crédito hace?

CASAS: INDAP trabaja prácticamente con todos los casi 200.000 pequeños propietarios. INDAP es indudablemente la organización más importante del sector agropecuario chileno. Tiene un presupuesto de más de 50 millones de dólares, ocupa más de 1.200 funcionarios, lo que en el sector público chileno es bastante. Ha tenido algunos problemas ya que se supone que dentro de la política de crédito chilena, esta función de INDAP pudiera ser transferida al sector privado. (Ver cuadro 10 y 11).

GUERRA: En Chile hay algún tipo de proyecto de desarrollo rural integral como lo hemos estado discutiendo en nuestro Seminario?

CASAS: No, creo que lo que más se acerca a ello es el Proyecto del Fondo Simón Bolívar que tenemos en la 6° Región, pero como dije en mi exposición, es solamente de algunos servicios agropecuarios y algunos ingredientes de tipo social.

INDAP

C U A D R O Nº 10

RESUMEN EJECUCION DEL PROGRAMA 1980

SUB - PROGRAMA	EJECUCION PROGRAMA	
	BENEFICIARIOS	COLOCACIONES DE CREDITO - MONTO EN US$
ASISTENCIA TECNICA	44.392	-.-
CAPACITACION	4.108	
CREDITO AGROPECUARIO CORRIENTE	38.941	36.535.901
CREDITOS ESPECIALES	9.982	1.988.199
REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD	10.050	-.-
ATENCION JURIDICA Y SOCIAL - INDIGENA	25.913	
T O T A L	# 84.886	38.524.100

: Los beneficiarios de A.T. y Capacitación son beneficiarios de crédito.

NOTA: Los cuadros No. 11 y 12 fueron obtenidos por los editores de la publicación: INDAP "Gestiones y Acciones Período 1980". Ministerio de de Agricultura. Santiago, Chile. 1980

INDAP

C U A D R O Nº 11

ESTADISTICAS CREDITICIAS AÑOS 1964-1980

ITEM	1964	1970	1973	1979	1980
COLOCACIONES US$	4.161.180	11.079.692	22.489.714	33.863.596	38.524.100
NºOPERACIONES CREDITICIAS.	20.380	31.472	54.041	64.230	70.912
Nº FUNCIONARIOS	1.097	3.181	5.600	1.352	1.180
COLOCACIONES POR FUNCIONARIO US$	3.793	3.483	4.016	25.047	32.647
BENEFICIARIO POR FUNCIONARIOS.	19	10	11	48	60
MONTO PROMEDIO - POR OPERACION US $	204	352	381	527	543
Nº VEHICULOS	488	464	702	220	220
COLOCACIONES POR VEHICULOS.US$	8.527	23.879	32.036	153.925	175.109
Nº BENEFICIARIOS - POR VEHICULO.	42	68	84	292	322

TORREALBA: Como entran los demás ministerios del país en lo rural (transportes, salud, educación)? Te pregunto ésto por el énfasis que pusiste en lo de la descentralización y porque acaba de aparecer en la prensa de Bogotá que algunas de las funciones que ahora cumple el Ministerio de Educación serán traspasadas a las comunidades y alcaldías.

GUERRA: Cómo funciona esa cosa?

CASAS: Como ya lo he dicho en mi exposición, en estos momentos la regionalización, con los problemas naturales de tiempo para implementarse completamente, está en proceso de ser instrumentada. En general, la función administrativa que cumple a través del Ministerio del Interior, del que dependen los Intendentes Regionales; los Gobernadores Provinciales y los Alcaldes. Este es el nivel administrativo o de dirección global, intersectorial (Ver diagrama No. 1).

En cada uno de estos niveles están, como órganos asesores, las Secretarías Regionales, Provinciales y Comunales de Planificación y Coordinación y los Consejos Asesores respectivos.

Cada ministerio está descentralizado dentro de los mismos criterios de región, provincia y comuna. El Intendente es el que manda en la Región, en todos los sectores, pero, por ejemplo, dentro del sector agropecuario, el que coordina y supervisa es el Ministerio de Agricultura a través de las Secretarías Regionales y los servicios respectivos del Ministerio. El Secretario Regional de Agricultura, tiene una muy pequeña unidad técnica. (Ver diagrama No. 2).

Ahora bien, cómo funciona esta cosa? Ya hemos dicho que en general el sector público está poco a poco transfiriendo más y más funciones al sector privado por lo que la coordinación y supervisión que ejercen los Intendentes y Gobernadores sobre el sector público, es mucho, se hace a través de los Consejos Regionales, entre los que está el Sector Privado.

Los recursos a las regiones y provincias, en su mayor parte llegan a través de asignaciones directas que hace el Ministerio de Hacienda a través de los Ministerios, a las intendencias y provincias. Pero el papel de los ministerios no es relevante en el uso de los recursos, pues los mismos más bien los manejan los Intendentes y Gobernadores.

Lo que dice Pablo es cierto. En el Sector Educación, la mayor parte de los desembolsos para la educación primaria se hará directamente a los alcaldes para que éstos, con la colaboración de las comunidades locales, se responsabilicen de la ejecución de las referidas labores a dicho nivel. Ello es indicación que efectivamente, aún a estos niveles, habrá desestatización de los servicios públicos.

MACDONALD: Parece que en la mayor parte de las intervenciones que hemos escuchado, puede constatarse que para llevar los servicios a la población rural tanto en Brasil como en Chile hay no más de tres o cuatro niveles, entre el nivel nacional hasta el productor. Aquí en Chile vemos por ejemplo, el nivel nacional, regional , provincial y comunal. Lo anterior contrasta con ciertos casos que hemos visto en otros países, aún más pequeños que Brasil y Chile, donde los niveles entre el nivel nacional y población rural está entre 6 a 7 niveles.

Asimismo, en la mayor parte de los casos, ha podido apreciarse que la calidad del personal que trabaja en los niveles de relación con el productor es mucho menos que en los niveles nacionales o regionales. Tu has mencionado la gran cantidad de profesionales chilenos y la alta calidad de los mismos. Ocurre en Chile también esta diferencia en calidad de personal entre los niveles comunales y nacionales? Son los servicios al agricultor inferiores a los de otros niveles?

CASAS: En Chile el diseño parte del supuesto que si la comunidad está organizada y motivada, ella demandará los servicios que requiere y será esa misma comunidad la que se encargará de vigilar la calidad del servicio. Esto es una cosa. Otra cosa es que en realidad para la agricultura comercial, el servicio no lo dan los servicios públicos sino el sector privado. Aquí tambien por diseño se supone que será el mercado, en este caso, el productor, el que regresando o no al mismo agrónomo estará evaluando la calidad del servicio, pero en definitiva, no podemos aún sacar conclusiones ni generalizaciones sobre todo en lo que respecta a como se ha organizado la demanda, pues yo diría que por el momento hay un cierto recelo en la gente en organizarse.

En el Proyecto Simón Bolívar nuestro si hay Juntas de Vecinos, Comisiones de Usuarios, etc. Creo que en varios casos, de los Comités de Productores que el proyecto organizó, se han ido formando las Juntas de Vecinos.

MACDONALD: Creo que en el caso de Chile, ésto de la descentralización ha sido prácticamente un política explícita de todos los gobiernos. Desde hace

más de 20 años, no obstante, los cambios ideológicos de los gobiernos ha habido consistencia en poco a poco apoyando la idea y el proceso de descentralización. Con la herencia centralizada que hay en América Latina vemos que este nuevo valor, de dar poder de decisión a los niveles más bajos, donde las cosas ocurren, es algo realmente importante, pero que como vemos debe costar bastante tiempo en concretarse.

CASAS· En Chile efectivamente solamente están operando tres niveles ya que el nivel provincial es aún más débil.

ARAUJO: Deseo hacer tres preguntas bien específicas:

1. En qué grupos de productores del cuadro No. 1 se ha producido los adelantos de la producción?
2. Me parece que el IICA podría dar un muy buen apoyo al Gobierno, dadas las políticas del mismo en el fortalecimiento institucional para la descentralización en el Sector Agropecuario y
3. Qué hacen los pequeños propietarios que venden sus parcelas, luego de venderlas?

CASAS: En lo que respecta al primer punto, el crecimiento proviene fundamentalmente de los empresarios.

Con relación al apoyo que el IICA puede dar al sector agropecuario chileno, creo que en este caso debemos estar bien claros que se trata de gente muy competente, que sabe su negocio y que está trabajando dentro de un marco de políticas muy consistentes. Las solicitudes que recibe el IICA en Chile son mucho más puntuales que en otros países y generalmente no son del tipo que permita como para entrar a esfuerzos de fortalecimiento institucional. No obstante ello, en el nivel regional nosotros si estamos trabajando en el fortalecimiento institucional de la gestión de este nivel.

HERRERA: En cuanto al punto de discusión, creo que pese a lo que tu señalas, para el IICA como para otras agencias internacionales hay grandes posibilidades de colaborar. Chile ha sido un país que siempre ha utilizado mucho la asistencia técnica extranjera. Claro que ahora como siempre, el técnico internacional que preste asistencia técnica a Chile tiene que partir de la base de respetar las decisiones políticas nacionales, como debe hacerlo en cualquier otro país. Lo que ocurre ahora, es que el modelo económico chileno no es el modelo de gestión, económico, o de planificación con que está acostumbrado a trabajar gran parte de los expertos del IICA y otros organismos. Teóricamente, el modelo de gestión que hay en Chile es el ideal para quien desea ayudar al país. Políticas claras, seguridad de recursos, autoridad para ejecutar, preocupación por resultados, recursos humanos disponibles, etc. Eso es muy bueno para uno cuando da asistencia técnica. Naturalmente, si uno como técnico internacional va a cuestionar las políticas y a tratar de usar en su asistencia metodologías que pudieran contradecir esas políticas, no hay duda que el país no va a tener interés en

mantener ese técnico o solicitar el apoyo de esa agencia. Pero creo que ésto es de aplicación general a todo el trabajo del IICA y otras agencias internacionales.

CASAS: El IICA tiene muchas oportunidades de trabajo, pero hay que estar claro que se hará lo que el gobierno quiere. Hay muy pocas oportunidades de hacer algo en que el gobierno no esté muy interesado.

En cuanto a qué hacen los agricultores que venden sus parcelas, tengo la impresión que muchos de ellos continúan en el campo sea comprando parcelas de otras características o se quedan como obreros agrícolas o medianos. Otros se van a las ciudades donde son o deberían ser absorvidos por éstas.

ANSORENA: Cómo está manejando el gobierno el problema del funcionario, del ingeniero agrónomo, que dejó el servicio público? A dónde va esta gente?

CASAS: Dentro del 81% de funcionarios públicos que han dejado el gobierno hay de todo. Naturalmente todavía no están funcionando los mecanismos de reemplazo, dentro del sector privado para absorver este talento disponible. Se ha creado el Programa de Asistencia Técnica Empresarial del que ya hablé, pero eso ni las otras medidas han sido suficientes para absorver la masa de profesionales que dejó el servicio público. No obstante ello, los responsables de la eficientización del Sector Público están bastante optimistas con relación al mercado futuro de trabajo para estas gentes. No

hay que olvidar que muchos de los funcionarios que se retiraron se han acogido al Programa de Nuevo Empresario.

Para los desempleados de otro tipo de Gobierno tiene el Programa de Empleo Mínimo que es una actividad subsidiada a través de la cual se asegura un ingreso mínimo a aquellas personas que están dispuestas a realizar cualquier tipo de trabajo.

TORO: Deseo hacer dos preguntas:

1. Dado el modelo de desarrollo vigente, qué ha hecho el Estado para ayudar a los pequeños propietarios y población rural más pobre y
2. Qué ha hecho el Gobierno con los recursos que por el menor gàsto público, ahora no se gasta?

CASAS: Las políticas para los pequeños productores se canalizan a través de INDAP. Todo lo demás debe arreglarse a través del mecanismo de mercado. En cuanto al segundo punto, ha habido cambios en algunos impuestos sobre todo de comercio exterior, pero efectivamente no se que ha pasado.

RAS: También se ha detenido la inflación y se ha bajado el impuesto a la renta, no es así?

CASAS: Si creo que eso ha sido así.

DONOSO: De lo que has dicho aparece que hay muy pocas directivas por parte del Gobierno, de otra parte, has mencionado también la que ha habido esta gran descentralización. Han bastado estos dos elementos para asegurar tantos estos buenos resultados? De otra parte, cómo se verifica que las directivas se llevan adelante? Esto lo veo claro en las políticas de tipo económico, quisiera saber cómo se da seguimiento, dentro de estas directivas tan amplias, a los aspectos sociales.

CASAS: Cuando digo que las directrices son pocas y generales, no digo que sean vagas. Por el contrario son muy específicas. Cada ministerio tiene instructivas específicas ya que hay los documentos básicos que orientan toda la acción pública. Ellos son la "Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y S ial. Políticas de Largo Plazo y un Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1978-1983" que contiene los objetivos y políticas globales y sectoriales para el servicio. Cada ministerio y cada región obtiene de estas directivas y de la programación anual de ellos mismos los elementos para ordenar su acción. Los respectivos Ministros e Intendentes vigilan que dicha directivas se estén cumpliendo ya que ellos son a su vez llamados a responder ante el Ministerio del Interior y la Oficina de Planificación Nacional por éstas. Cada Ministerio elabora sus políticas y estrategias propias para hacerlas consecuentes con la nacional y adecuarse a las políticas y marcos globales.

VEGA: Es probable que la disminución de profesionales agropecuarios en el sector público haya producido una dismunución en la cantidad y calidad

de los servicios disponibles para los productores, especialmente los pequeños. Hay alguna política que se haya enunciado que permita atenuar estos efectos?

CASAS: Ya mencioné el caso del Programa de Asistencia, el cual está subsidiando de una parte al pequeño productor que está recibiendo el servicio y de otra parte, está subsidiando a las 300 empresas consultoras que están trabajando en ello.

Desafortunadamente, no podemos concluir en nada definitivo en relación si ha habido o no mejoramiento de la calidad de los servicios con este esquema. Empezó en 1978.

MONTERO: Tengo la impresión que no debe haber habido mejoramiento significativo ya que los montos que se asigna como costos de asesoría son muy bajos y por tanto las empresas dan el mínimo de servicio.

HERRERA: Es probable que en general la cobertura por especialización de los servicios de INDAP haya mejorado. Ahora INDAP trabaja con crédito supervisado con 40.000 pequeños productores que es una cobertura, para este estrato, muy superior a la que anteriormente tenía el sector público.

VEGA: Creo que en realidad ésta y otras experiencias on asistencia técnica pagada debe ser seguida muy de cerca porque en la mayor parte de los países hay pocos recursos públicos para masificar esta acción y de otro, cada día está habiendo más técnicos agropecuarios en busca de trabajo. Este

esquema puede ser una alternativa interesante de entregar servicios que el Comité de Gestión debería dar seguimiento.

CASAS: El problema en que el PATE es un programa temporal que está subsidiando la promoción de la utilización de la asistencia técnica. Pero en un momento debe terminar y ahí esperamos que ya los pequeños productores se hayan convencido de la necesidad y conveniencia de continuar con asistencia técnica pagada por ellos mismos.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-OEA

OFICINA EN COSTA RICA

DOCUMENTO PRELIMINAR

CIRCULACION RESTRINGIDA

"SITUACION Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA EL CASO DE COSTA RICA

DOCUMENTO PREPARADO PARA EL SEMINARIO INTERNO SOBRE ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL, 24-29 NOVIEMBRE DE 1980

QUITO, ECUADOR

PRESENTACION DE COSTA RICA

Héctor Murcia
Víctor Tunarosa

Debido a la limitación de tiempo que se presenta en las actuales circunstancias y a pesar de haberse preparado para hacer la presentación con diapositivas, etc. vamos a tratar de hacerlo lo más ágil posible para que quede tiempo para las respectivas preguntas que ustedes quieran hacer al final de nuestra exposición. Un documento inicial que es el documento A, está referido a un análisis que venimos haciendo desde hace bastante tiempo en Costa Rica (específicamente en la oficina del IICA en Costa Rica),sobre lo que son los componentes del desarrollo rural, ésto fue necesario hacerlo así en razón de que diversas circunstancias que son de tipo eminentemente práctico, hacen aconsejable realizar una primera presentación de forma muy simple de cuales son los esquemas más concretos que podíamos adaptar para una acción de la cooperación técnica del IICA en el país.

En nuestro caso concreto ante el cambio de gobierno que se dio en el país en 1978, tuvimos necesidad de renegociar muchos de los proyectos que veníamos adelantando, porque fue un cambio radical de gobierno, en las circunstancias costarricenses, precisamente de un partido político a otro, lo que nos obligó a pensar qué podría ocurrir en el caso de adelantar labores a nivel técnico y volver a reiniciar con la nueva estructura y los nuevos planes de gobierno que traía el partido político que tomó el poder en 1978.

Entonces, nuestra exposición la hemos dividido en tres aspectos:

1. Presentar un aporte a la conceptualización del desarrollo rural a nivel muy concreto, muy específico de lo que se hace en un país centroamericano como es el caso de Costa Rica.

2. Después el compañero Víctor Tunarosa se va a referir a lo que respecta a la administración y gestión en el país.

3. Finalmente daremos unas recomendaciones en los aspectos más importantes a considerar para adelantar labores de capacitación en la administración y gestión para el desarrollo rural.

Entonces, tomando simplemente las figuras en razón de la brevedad de tiempo, las figuras que presenta el documento A en la página 7 tratamos de colocar inicialmente en forma simplificada cuáles son los elementos básicos con los que tiene relación el desarrollo rural dentro del concepto tradicional, muy en boga ahora, de los sistemas.

Por lo tanto, tratamos de colocar acá por ejemplo las conexiones que tiene el desarrollo rural con otros elementos del desarrollo a nivel general como es: desarrollo urbano, desarrollo industrial, todo eso metido dentro del campo de las estructuras y fuerzas nacionales de tipo político, o de tipo estructural en general que intervienen sobre cualquier acción de desarrollo y encajado o enmarcado dentro de una acción que se da también en el exterior por parte de las estructuras y fuerzas internacionales, que ésto para el caso de Costa Rica es muy notorio y muy patente

de observarse cuando uno se da cuenta por ejemplo como el desarrollo urbano tiene relación con el desarrollo rural como caso concreto, la situación de la "urbanización", que se da muy concretamente en el sector agrícola, en el sector rural de Costa Rica, están siendo desplazados de la producción muchas hectáreas de tierra aptas para la agricultura (específicamente para la producción de café) que están siendo dedicadas a la urbanización y además de eso las inter-relaciones que se dan entre desarrollo rural y desarrollo urbano observables y explicadas dentro del mismo documento a nivel general para diversos países de América Latina.

En la página nueve podrán ustedes observar en forma más concreta cuáles son los elementos integrantes de un proyecto de desarrollo rural; aquí no pretendemos específicamente dar definiciones, no se pretende traer conceptos que se consideren como la última palabra de desarrollo rural, porque conocemos de los aportes que han sido dados por otros técnicos del IICA y por personas pertenecientes a otras entidades (incluso, algunos de ellos se citan al final del documento entre las diversas definiciones que se recolectaron específicamente para la presentación nuestra) pero en el caso de la figura número dos de la página nueve encontramos como se observa que el proyecto de desarrollo rural puede ser observado a nivel de la acción en Costa Rica, de la acción que puede adelantar la cooperación técnica en Costa Rica. Primero con las actividades del Plan Nacional, con el programa sectorial posteriormente y con el proyecto de desarrollo rural en sí mismo, contemplando dentro de ellos los diversos niveles de los óptimos en diversos campos, que pueden ser un poco relativos, pero realmente

a nivel de proyecto o rivel de producción o de nivel macroeconómico o de unidad de producción, uno no puede descuidar definitivamente las acciones que deben adelantarse para lograr el óptimo físico-biológico, (buscando los equilibrios en el mejor uso de los factores naturales como clima, suelos, topografía, tratando de alcanzar lo que en economía se denomina el óptimo de las relaciones insumo-producto de la máxima producción o productividad) posteriormente tratando de alcanzar el óptimo económico (que sería el de tratar de lograr la minimización de costos de la maximización de ingresos) y finalmente el óptimo social referidos como a la máxima ocupación de la mano de obra, niveles superiores al nivel de ingreso familiar, niveles óptimos de salud, educación, nutrición, vivienda, etc.

Coincido con los aspectos mencionados anteriormente, en ésto me acuerdo de los comentarios que hacía Eduardo Salvadó por ejemplo, de que el óptimo físico-biológico, o más bien él se refería al óptimo económico que no coincide con el óptimo social y para ésto hay que observar diversos elementos como por ejemplo, el caso que se presenta en Costa Rica, en donde por dar mayor énfasis a la ocupación de la mano de obra se decidió sembrar varias hectáreas de sandía con máxima utilización de mano de obra o sea regándolas con balde y descuidando por completo la utilización del riego y de otros aspectos tecnológicos que pudieron haber sido incorporados en la producción en una cooperativa. Por lo tanto ni el óptimo económico coincide siempre con el óptimo social, ni tampoco el óptimo físico-biológico coincide siempre con el óptimo económico y basta recordarnos un poco de los criterios de la producción, que no siempre el punto de máxima

producción es el punto de máxima ganancia, dependiendo de los precios, de los costos y de diversos factores que ya son distintos de lo que es la producción, la productividad. Entonces la acción, por ejemplo, que se adelanta por parte nuestra a nivel del IICA en Costa Rica es la siguiente: Con el Plan Nacional y el programa sectorial básicamente cooperamos con el actual gobierno en elaborar primero un diagnóstico del sector agropecuario y en plantear un plan nacional de desarrollo que tuviera en consideración básicamente (en la cooperación nuestra), la parte agropecuaria y la rural; se adelantan también acciones a nivel de campo dentro del proyecto, dentro de lo que es el proyecto, sin dejar de perder de vista lo que es este equilibrio que debe darse dentro de los diversos elementos óptimos a que he hecho mención anteriormente. Dentro del proyecto interviene, como ustedes lo observan ahí, las operaciones de seguridad, las de comercialización, las financieras, las administrativas y otras más que podrán ser o ya han sido tomadas en cuenta por muchos de ustedes en presentaciones anteriores, pero que definitivamente nos indican a nosotros en la acción de país deben ser tenidas en cuenta sin dejar de perder lo que es la conceptualización técnica, que es lo que tratamos de defender en este caso en el planteamiento de este esquema de desarrollo rural, basar la acción de la oficina eminentemente hacia un trabajo que tenga que ver con un enfoque que no se pierda de vista con el cambio de gobierno que se presentará en Costa Rica. En ésto debemos considerar también como punto final de esta parte mía de la exposición el planteamiento a nivel de la empresa agropecuaria, que se descuida muy a menudo dentro de los enfoques del

desarrollo rural, considerando su sistema físico-biológico, el económico y el social, pasando a través de un subsistema administrativo que es el que conduce a las decisiones que se toman a nivel de empresa, peor que nos indican que el plantear el desarrollo de cualquier empresa sea de tipo asociativo o individual, no debe minimizarse ninguno de ellos.

Entonces, siguiendo un planteamiento de tipo coherente sobre lo que sería el método científico para plantear el concepto de desarrollo rural, nosotros vemos que existe un problema, el problema es que muchos de nosotros a veces no sabemos exactamente cuáles son los componentes del desarrollo rural ni sabemos en qué forma intervienen todos esos componentes en la acción que se debe dar a nivel del IICA y eso lo confesamos, también vemos que el problema es que no se presentan esquemas que sean conocidos no sólo por los técnicos del IICA, sino por los diversos públicos que intervienen en la acción, sin tratar de llevar a teorizaciones o planteamientos puramente de tipo teórico, tratando de confundir al público con palabras sofisticadas o rebuscadas sin llevarle el desarrollo rural, a nivel de la acción. Entonces dirigiendo el esquema éste, más o menos vemos algunos enfoques que se pueden dar de cómo no es importante considerar simplemente la técnica ni la política, en el campo técnico uno puede darse gusto únicamente buscando el equilibrio de los óptimos físico-biológicos, económicos y sociales, pero mantenerse trabajando únicamente con acciones remediables sin tener vinculación con el respaldo político que se brinde al proyecto específico que se quiera llevar adelante. Por el otro caso vemos como la política en sí misma no es suficiente y en

Costa Rica hay un ejemplo concreto como es el caso que estamos viviendo en la educación agropecuaria en la cual se están creando universidades, colegios agropecuarios y centros de enseñanza en todos los rincones del país. (basta con recordar que hay 52 colegios agropecuarios en todo el país, un número muy superior a los que existen inclusive en el Brasil) y simplemente diputados o simplemente personas que están a nivel de decisión superior tratan de llevar adelante la acción sin basarse en un trabajo vinculado con la necesidad técnica que pueda tener ese centro educativo. Entonces les puedo indicar a nivel general mencionándoles que por parte nuestra, como oficina del IICA y los datos que va a presentar Víctor, proceden en muchos de los casos, de documentos que hemos ayudado a preparar en la oficina; estamos trabajando, por ejemplo, a nivel de plan nacional, recordemos por ejemplo, que se hizo un diagnóstico del sector, también se hizo un diagnóstico en el caso de la educación agropecuaria que mostró aspectos importantes y todos esos elementos nos indican que hay primero que partir de un perfecto conocimiento de la realidad nacional que lo da este trabajo con el Plan Nacional. Pero creemos que al no existir (como los va a mencionar Víctor ahora) una conceptualización coherente en el país sobre lo que es desarrollo rural, vemos que muchas de las acciones que estamos adelantando pueden ser coordinadas hacia el trabajo a nivel de área, vinculando no sólo los trabajos que se pueden adelantar en línea VII o en línea V, sino todas las demás que la oficina adelanta y que ustedes encuentran ejemplificadas y mencionadas en el mismo documento A que les indicamos. No me prolongo más en ésto para darle tiempo a Víctor, para que de acuerdo con

lo que les había mencionado anteriormente, tome el caso referente al seminario que es el referente a la situación de la administración y gestión en Costa Rica del desarrollo rural.

Intervención de Víctor Tunarosa

Sí, cuando Eugenio nos hizo la invitación, inmediatamente pensamos que Costa Rica podría ser perfectamente un caso que permitiría un análisis de consideración en un foro como éste, dadas las circunstancias mismas en que se estaba desarrollando las diferentes acciones del desarrollo rural. Consideramos que la metodología que se nos propuso por los organizadores del sistema, podría perfectamente ayudarnos a llegar a identificar la problemática y al mismo tiempo llegar a fijar ciertas directrices que permitieron para el programa de gestión y para el programa de capacitación del IICA establecen algunas indicaciones o recomendaciones. En el caso de Costa Rica es sui generis dado que viene haciendo desarrollo rural desde el mismo momento en que se creó el estado público. Costa Rica con una superficie de 51.000 Km^2 y una población de 2.000.000 de habitantes; viven en el campo un 53.9% y de la población económicamente activa el 52% reside en zonas rurales. De allí que el gobierno central haya establecido que todas las acciones a nivel de las diferentes instituciones estén relacionadas con el campo rural.

En el caso de la agricultura, ésta participa en el 56% de las exportaciones y aporta el 20% al producto interno bruto; el desempleo a

nivel rural es del 7.7% que conjuntamente con el subempleo alcanza un 18% de la población económicamente activa. Desde la vinculación de los organismos internacionales en la década del 70, los cuales le entregaron a Costa Rica algunos recursos, se comenzaron a diseñar actividades que condujeron a programas y proyectos específicos en desarrollo rural integrado. Con el actual gobierno, las acciones se incorporaron dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982. En este plan se establecieron algunas directrices que insidían directamente en el desarrollo rural del país y básicamente buscaba un desarrollo integral de la sociedad, de tal manera que tuviera un mayor efecto en la población rural y al mismo tiempo buscar un mejoramiento tanto de la población marginada como de aquella población que estaba dentro del sector agropecuario.

Como medidas de política, las acciones se diseñaron hacia la confección de una estructura del gasto que ponen énfasis en actividades de mayor efecto redistributivo y que lleguen a solucionar los problemas de salud, nutrición, vivienda e infraestructura básica.

El gobierno se ha planteado como mecanismo operativo que le conduzca al cumplimiento de los objetos, la asignación de recursos a nivel de las instituciones públicas y autónomas para financiar programas específicos de mejoramiento de la vida rural y el esbozo de un Programa de Desarrollo Rural Integral, orientado a mejorar las condiciones de vida socioeconómicas de los pobladores de las zonas rurales, el cual se detalla más adelante.

Varios instrumentos operativos existen desde hace algún tiempo por ley, entre éstos están los Centros Agrícolas Cantonales, cuyo objetivo es el de promover la participación de la población local en el planeamiento y ejecución de programas tendientes al desarrollo agropecuario y rural y al mejoramiento del bienestar social de la comunidad. Mediante Decreto Ejecutivo No. 10.653-P-OP del 5 de octubre de 1979, se estableció la Regionalización Socioeconómica y Administrativa, la cual busca organizar a la población dispersa espontáneamente en toda la periferia, de manera que se pueda lograr en forma rápida y eficiente su desarrollo económico y social; además el proceso centralizado, racionalizar el uso de los recursos humanos, económicos y naturales del país y facilitar la coordinación del sector público a escala regional, subregional y local.

Finalmente, se puede señalar que desde el punto de vista de legislación que afecta en menor o mayor grado al sector rural se tiene la Ley de Universalización del Seguro, Reformas al Impuesto Territorial, Modificaciones a la Ley de Reordenamiento Agrario, Ley Forestal y de Parques Nacionales, etc.

Como cambio de política y estrategia hacia lo rural efectuado en los últimos 10 años, se puede mencionar la descentralización de los servicios hacia las zonas rurales, deseo expreso de fortalecimiento a la regionalización y programación de financiamiento externo para las zonas rurales. Es necesario hacer un paréntesis aquí en el sentido de que en Costa Rica la planificación es indicativa, tanto para el sector público como para el

sector privado, de tal manera que una acción dictada mediante un decreto legislativo tiene un poco más de observancia que un decreto ejecutivo, porque este último, las instituciones lo toman o lo dejan en la medida que les afecte o no.

Mediante el Decreto Legislativo No. 4524 del 4 de mayo de 1970, que creó el Código Municipal, establece para las municipalidades en su Artículo 4, numeral 5 lo siguiente: "Formular una política de desarrollo rural integral, tendiente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos y los estímulos necesarios para que la población campesina del cantón mejore cada día sus condiciones de vida y de trabajo. Esta política deberá comprender necesariamente un plan orgánico de caminos vecinales, una buena red de comunicaciones postales, telegráficas, un activo programa de organización de las comunidades rurales y un adecuado plan de construcción y mejoramiento de la vivienda rural".

De la misma manera su Artículo 19 crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, con carácter de institución de derecho público, plena personería jurídica y patrimonio propio. Se establece como órgano destinado a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financieros, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés para una municipalidad, grupos de municipalidades o todo el país.

Como instrumento básico de integración en la organización para la

ejecución, se creó el Sistema de Planificación y de Coordinación Sectorial y Regional, mediante el cual se orienta la acción del Gobierno para integrar económica y socialmente la totalidad de territorio. Como parte importante del Sistema, se crearon los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional, cuya función es determinar y coordinar las políticas más adecuadas para el desarrollo de cada región, orientar la elaboración de los planes y programas regionales, aprobarles y velar por su cumplimiento, en estrecha relación con el IFAM. Figura 1.

Dado que la puesta en marcha del Sistema es muy reciente, no se tiene muchas acciones específicas en ejecución, pero se puede mencionar que las decisiones se transforman en proyectos que cumplen objetivos de beneficio económico y social dentro del sector rural, así tenemos los proyectos de Crédito y Desarrollo BID 1410 y Coto Sur. De la misma manera, el organismo que permite darle seguimiento, control y evaluación a lo programado, sin embargo, en una primera aproximación y a través del estudio de los presupuestos y el análisis del financiamiento institucional que realiza el Ministerio de Hacienda y OFIPLAN se verifica el cumplimiento de lo programado.

El gobierno ha diseñado estratégicamente un Programa de Desarrollo Rural Integral, PDRI, el cual se propone "movilizar y utilizar el gran potencial de actividad creativa de las comunidades rurales, encauzando sus anhelos y propósitos de superación a través de proyectos y acciones viables de desarrollo que, surgidos de su propio seno, reciban el apoyo del Gobierno Central y del sector público en general. No se trata de un programa o

conjunto de programas de inversión pública que las instituciones del Estado por decisión propia, unilateral, van a realizar en las áreas rurales. Son fundamentalmente las propias comunidades, debidamente organizadas, las que va a decidir, consciente y responsablemente, cómo y en qué orden de prioridad se deben resolver sus problemas y cuál va a ser su aporte a la ejecución de los respectivos proyectos o actividades. El programa se propone hacer realidad, en el más amplio sentido del vocablo, la participación popular en las acciones del sector público en materia de interés rural.

Esta forma de acción conjunta Comunidad-Estado, realizada a través de proyectos localmente concebidos y estructurados, constituye el elemento que va a hacer posible coordinar en forma efectiva, racionalizar y darle sentido de integridad, a las labores que el programa se propone realizar para mejorar simultáneamente de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. De ahí la necesidad de que la dirección superior del programa esté ubicada administrativamente, en un lugar en donde pueda disfrutar directa y permanentemente del apoyo presidencial. No sólo el Gobierno Central, sino también los entes descentralizados, van a tener que adecuar sus actividades y servicios, a las necesidades y características de esta nueva concepción del desarrollo rural. Pero las comunidades rurales, a su vez, van a tener que hacer lo propio para hacerse acreedoras a los beneficios crecientes de la acción del Estado. No sólo van a estar integradas activamente al programa; cuando sea el caso, los servicios que reciben van a estar condicionados al cumplimiento de determinados requisitos, que permitan garantizar, en la medida de lo posible, el logro de los objetivos de promoción

económico y social.

Dentro del marco conceptual teórico, el programa esta concebido para promover las actividades económicas; para promover y mejorar la organización de las comunidades rurales y hacerlas partícipes más conscientes y más activas de la construcción de su propio destino; promover y mejorar la calidad de la vida individual y colectiva de todos y cada uno de los habitantes de las áreas rurales del país. Esta es una meta ambiciosa y es por ello que se requiere en la práctica de la acción concentrada de los organismos del estado y del sector privado para su ejecución.

La estructura dada al programa arranca de organizaciones comunales básicas, a través de las cuales se canalizarán las aspiraciones, ideas e inquietudes de la población rural como un todo y se dará forma a las acciones que han de conducir a la materialización de sus anhelos de superación. En segundo término, están los comités y las organizaciones especiales creados para estudiar determinados problemas, para atender proyectos específicos o para conducir las acciones que se haya dispuesto ejecutar.

A nivel nacional, el Programa está dirigido por un Consejo de Desarrollo Rural Integral, formado por los Ministros de Planificación, Agricultura, Promoción Humana, Transportes, Salud, Economía e Industria y Educación y por los Presidentes Ejecutivos del Banco Central, del Consejo Nacional de Producción, del ITCO, del IFAM y del Director Ejecutivo del INFOCOOP, o sea por los titulares de las entidades del sector público más directamente relacionados al sector rural. Este Consejo estaba presidido por el

Presidente de la República o por uno de los Vicepresidentes y su función era dictar las políticas, aprobar los programas de acción nacionales y sus respectivos presupuestos.

En este esquema y teniendo en cuenta la estrategia vemos que se pretendía una mayor participación por parte de las comunidades y de ahí que los diseñadores de la estructura tuvieron en cuenta vincular a instituciones como DINADECO, el Ministerio de Promoción Humana, el Ministerio de Educación y a su vez a los Centros Agrícolas Cantonales, ésto trae consigo una problemática que es la que nosotros en este momento queremos hacer resaltar en relación a este esquema que planteó Costa Rica para su desarrollo rural. Primero, una falta en la estrategia institucional es creer que el Banco Central como organismo, podía captar los recursos y con la iniciativa que tenía el Presidente Ejecutivo del Banco Central era capaz de coordinar a otras instituciones como el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Economía, el ITCO, el mismo Ministerio de Promoción Humana, que es un Ministerio sin cartera, el mismo Ministerio de Educación. Se creó una estructura al lado de la que tenía el Banco Central y comenzó a recoger funcionarios de las diferentes instituciones, inicialmente éstos comenzaron a mandar a los funcionarios que definitivamente le sobraba en cada una de las instituciones, posteriormente cuando la situación se hizo más crítica, se pensó en que a través de la consecución de recursos se podrían contratar funcionarios para el programa de desarollo rural integral planteó un presupuesto y de inmediato el organismo central de planificación, trató de incorporarlo al presupuesto nacional, sin éxito.

Ante esta situación el sistema bancario, a través del Banco Nacional, logró entregarle cinco funcionarios que comenzaron a hacer proyectos de poca relevancia a través de los diferentes Centros Agrícolas Cantonales, una de las fallas que se ha venido presentando dentro del desarrollo rural es la falta de una estrategia institucional que oriente hacia la definición de un organismo rector del desarrollo rural y que a su vez, pueda integrar y coordinar los diferentes esfuerzos sectoriales. Todas las estructuras organizativas propuestas no han alcanzado el liderazgo y en algunos casos su rol y función básica se han visto deteriorados.

Para la dirección y coordinación de las acciones del sector público, orientados hacia el sector rural y local, ya se mencionó que el Gobierno ha tomado una "acción planificadora"en el sentido de definir la política pública,económica y social en sus aspectos globales y desagregarla en políticas regionales, luego en políticas sectoriales y finalmente en políticas institucionales, pues cada una de estas fases representa un grado de contenido y de detalle diferente, así como también una perspectiva técnica y de gestión, complementarias pero distintas entre sí, ello concibiendo siempre la totalidad de estas fases como un proceso integrado que permite llegar a la acción institucional desde una formulación global de objetivos y estrategias de política pública, los cuales crean el Subsistema de Planificación Regional y Urbana y el Subsistema de Planificación Sectorial. En la figura 4, se presenta el proceso de integración operativa de los subsistemas referidos, en lo que respecta a los Planes Operativos Regionales, POR y los Planes Anuales Operativos, PAO.

En el sector agropecuario se han venido haciendo estudios de zonificación, los cuales han servido para los planificadores y economistas, quienes han llevado sus resultados a la programación específica de los productos agropecuarios, atendiendo la oferta y demanda dentro del marco local, regional y nacional.

En síntesis, los esfuerzos han permitido obtener información para la localización en el territorio de los diversos rubros productivos y la identificación de una amplia gama de cultivos para cada una de las áreas propuestas. La regionalización planteada para Costa Rica, se basa en criterios demográficos, económicos, territoriales (se trató de utilizar los cantones como unidad espacial, no fragmentándolos), e históricos. Todas las regiones se caracterizan por el hecho de contar con una población y una superficie lo suficientemente grandes como para permitir el desarrollo de un centro regional que pueda disponer de una gran cantidad de servicios públicos, con alto grado de especialización y que llene las necesidades de la región, en la definición de esas regiones, se ha tomado en cuenta además, el probable impacto de las futuras vías de comunicación y las posibilidades que éstas brindan para la integración y para la polarización de los servicios en un centro regional que, en cada caso, ocupará una posición central. Las regiones, pues, se han concebido como espacios con un mínimo de población y de superficie y organizados en torno a un centro dotado de cierta autonomía. Los mínimos de población y de superficie se han fijado en 250.000 habitantes y 10.000 Km^2 respectivamente. Esta base demográfica, territorial y funcional permitirá la existencia de fuertes

vínculos socioeconómicos entre sus habitantes y el buen éxito de las políticas regionales de desarrollo. También, se tomaron en consideración los aspectos productivos de las diferentes áreas o zonas del país, tratando de ubicar hasta donde fue posible zonas de producción o actividades homogéneas en la misma región. Paralelo a lo anterior, se tomaron en cuenta aspectos físicos como el suelo, la topografía, el clima, etc. presentándose en cuanto a estos factores la ausencia de una correlación determinante.

El IICA a nivel del país va desarrollando actividades dentro de sus siete líneas de acción y lo realiza por medio de proyectos específicos, que en algunos casos cubre otros sectores diferentes al agropecuario P.E. Educación. Sin embargo, para el próximo año de 1981, el Plan de Acción del IICA en Costa Rica, tiene programado realizar un programa que orientará sus acciones en la integración del desarrollo rural. Los organismos de Planificación Nacional y Sectorial Agropecuarios, tienen claramente definido el desarrollo rural integrado y el desarrollo agrícola y se le considera este último como el que mayor aporte hace al componente rural. En él se vienen haciendo esfuerzos en materia de planificación y muy especialmente en programación e instrumentación para la ejecución a fin de llegar en forma armónica y coherente a todas las regiones del país, de tal manera que los distintos sectores económicos y sociales participen en el desarrollo rural.

En este aspecto la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN y las Secretarías Ejecutivas de Planificación Sectorial vienen asumiendo el liderazgo de la coordinación, para incorporarnos a la

programación regional (operativa). Dentro del Sistema de Planificación, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria que ya mencionó Héctor, ha realizado un diagnóstico muy completo de la situación del sector, ha establecido objetivos sectoriales y al mismo tiempo ha ayudado a la definición de las políticas sectoriales, merece también especial atención el diagnóstico institucional hecho por Eugenio Herrera y al mismo tiempo la creación de una unidad especializada dentro de la oficina de planificación sectorial que viene respondiendo eficientemente a los pedidos del Sistema Nacional de Planificación. Dentro del esquema propuesto por Eugenio Herrera en el cuadro No. 1, se presentan los servicios que han sido considerados en los proyectos DRI formulados en el país. En este aspecto es necesario recordar lo dicho anteriormente en cuanto a que no se ha pasado a la etapa de ejecución de lo formulado y que los recursos para el financiamiento de las acciones tendrán que ser aportados por cada una de las instituciones participantes. Vale la pena aclarar que los proyectos de desarrollo rural integral de algunas de las regiones, por ejemplo, de Pococí, en el cual intervino el Banco Mundial, quedó a nivel de formulación. Hablando con las autoridades de la oficina central de Planificación sobre cuál había sido la causa para que no se hubiera implementado, ellos mencionaron que dentro de la formulación se realizaron estudios que buscaban otros objetivos referentes a los centrales del programa de desarrollo rural integral. Por lo tanto, ese proyecto de desarrollo rural integral ha quedado a nivel de formulación como otros que vienen desarrollando algunas instituciones que son proyectos de desarrollo agropecuario con algún

componente de otros sectores, como mencionábamos en el cuadro No. 1, vemos que la prioridad de los DRI formulados en Costa Rica se le ha dado a vivienda rural, educación y a promoción humana. Es necesario mencionar que se encuentra más o menos definido a nivel del sistema de planificación, tanto del organismo central como del organismo de planificación sectorial, el concepto de lo rural y el concepto de lo agropecuario; aunque no lo expresan en términos de proyectos, ellos consideran que es necesario trabajar más con las planificación de las instituciones para llegar en forma armónica, coherente y de impacto a mejorar los sectores agropecuario y rural.

En la parte ya sintética del asunto que nos ocupa hacia Costa Rica, se puede decir que el desarrollo rural se viene definiendo como el proceso global capaz de comprometer los niveles político, económico y social con miras a alcanzar un mejoramiento con sentido de integralidad de la población rural, mediante la promoción humana y la participación popular. Este ha sido uno de los puntos en los cuales a nivel del organismo central de planificación se viene promoviendo para que en el menor plazo posible se pueda encontrar una redefinición de la estrategia institucional que pueda dinamizar las acciones del desarrollo rural en el país. El documento que se entregó tiene aspectos muchísimo más detallados sobre la misma problemática y en honor a la brevedad y ya por la escasez de tiempo, creemos que por intermedio de la Oficina del Plan de Acción del IICA en Costa Rica podemos canalizar la ayuda y cooperación que requiere el país, finalmente Héctor va a hacer algunas referencias que complementan la presentación a

nivel de la Oficina del IICA en Costa Rica.

Héctor Murcia

Bueno una vez expuestos estos criterios, tanto de lo que entendemos nosotros, como de lo que podrían ser los elementos componentes del desarrollo rural y lo que Víctor acaba de exponer sobre administración y gestión para el desarrollo rural, quiero indicar que la oficina está pensando adelantar ciertos proyectos en la actualidad tendientes a poner en marcha esta estrategia de coordinación para las diversas líneas del IICA, teniendo en cuenta que el área de educación, por ejemplo, en comercialización, en el área de la Línea V, en la Línea VI (en lo que son empresas asociativas se ha venido trabajando), se han pensado adelantar dos tipos de proyectos, el primero que está en la página 26 del documento A se refiere a un proyecto relacionado con desarrollo de actividades a nivel de área o de proyectos de área, para lo cual estamos pensando en centralizarnos en una o dos áreas de Costa Rica en las cuales estamos trabajando actualmente en diversos proyectos relacionados con las líneas de acción en la Oficina, por ejemplo, se está trabajando en quince comunidades con colegios agropecuarios tratando de diseñar un esquema de planificación integral de las fincas y de vinculación Colegio-Comunidad; se está trabajando también con los Centros Agrícolas Cantonales que con los organismos a nivel de base y de cantón que coordinan las actividades que adelantan los agricultores y los representantes de las instituciones a nivel de cantón y hay en caso concreto que se adelanta en una región de Guanacaste en el que se ha

logrado una coordinación del Colegio Agropecuario y el Centro Agrícola Cantonal para el desarrollo rural. Entonces se está pensando en desarrollar un proyecto de área que es posible que se pueda cristalizar a partir de 1981, probablemente con el apoyo que tenga la misma oficina para con base en su operativo, ir concentrando actividades en cambio de estar desarrollando diversas actividades o asignando recursos financieros a cada línea; creemos que se pueden concentrar en 1982 en trabajos a nivel de área. Por otro lado, otro proyecto que estámos adelantando con el apoyo de UNICEFF (UNICEFF con sede en México) es el de capacitación para el desarrollo rural; primero tenemos que ponernos de acuerdo en lo que es desarrollo rural, para lo cual pretendemos hacer un conjunto de reuniones a nivel nacional, coordinar los criterios sobre lo que es desarrollo rural y después tratar de establecer un curriculum sobre desarrollo rural o un plan de estudios, no de carrera o de especialidad, sino más bien una capacitación por medio de cursos semi-permanentes en diversas universidades y después ayudar a reformar los programas de estudio que se adelantan a nivel intermedio coherente y consistentes con una estrategia de desarrollo rural. En ésto estamos trabajando actualmente por lo menos en lo que es la revisión de programas y esperamos la colaboración de los técnicos del IICA y de todos los compañeros nuestros especializados en este campo que nos puedan ayudar a plantear un concepto de desarrollo rural que nos sirva a nivel de oficina para poder cristalizar estas actividades. En el documento C como sugerencia particular para el presente seminario, nosotros consideramos que al tener en cuenta las expectaciones que se le presentan al Plan de Acción

del IICA en Costa Rica para colaborar con las autoridades nacionales en programas a nivel de área como les hemos dicho, es de vital importancia que la oficina reciba orientación en primer lugar sobre el manejo de las políticas y estrategias del desarrollo rural que los técnicos deben conocer con suficiencia para ayudar a las instituciones encargadas o especializadas en organizar este conocimiento, deberá hacerse por intermedio de la División de Capacitación Interna del IICA, llegando a programar reuniones en los propios países (en este caso en Costa Rica) que están ejecutando proyectos y que tienen experiencias positivas y negativas.

En segundo lugar, el análisis a nivel de país en el campo de la administración y gestión para el desarrollo rural partiendo inclusive desde llegar a una conceptualización de lo que es administración y gestión y un mejor aporte por parte del Comité de Gestión para fortalecer las acciones y funciones a nivel administrativo en aspectos tales como: formulación de políticas, organización, diseños de estrategias, supervisión y manejo de recursos y generación de resultados. Esto es apenas una referencia a lo que se puede hacer en el campo de la administración y gestión para el desarrollo rural que está sintetizada en el cuadro No. 1 del documento C, donde con base en las funciones administrativas a ser estudiadas desde la definición de objetivos hasta llegar a la ejecución, se considera que es necesario conocer más aspectos en el campo rural relacionados con población rural, población urbana-rural y otros aspectos que ustedes podrán ver ahí relacionados con lo económico, territorial, social y político-administrativo. En la perspectiva que tiene la oficina para adelantar diversos

trabajos coordinados por área (que ya se vienen haciendo), necesitamos la cooperación de todas las personas que conozcan de estos campos para poder llegar a establecer un programa de impacto, que realmente muestre productos concretos y que no quede simplemente en el planteamiento de documentos muy interesantes pero de poca aplicabilidad en la práctica.

COMENTARIOS PRODUCIDOS POR LA EXPOSICION DE COSTA RICA

ARAUJO: Con relación al cuadro D, qué nivel de estudio consideran ustedes que hay que hacer en estas áreas y funciones administrativas para poder llenar el cuadro?

MURCIA: Nosotros tenemos también el diagnóstico nacional, el agropecuario y el de educación, pero creemos que toda esa información puede servir para concretar acciones que contribuyan a dar soluciones específicas a diversos problemas y que sobre ésto se reciba la capacitación técnica.

TUNAROSA: Sí, el asunto es importante cuando hablamos nosotros de las instituciones que tienen que realizar las acciones, de tal manera que estas funciones administrativas a ser estudiadas, por un lado el personal del IICA vinculado a la oficina y aún dentro de la Dirección General, deben manejar bastante bien este tipo de concepto y conocer las funciones para que a su vez podamos llegar a las diferentes instituciones y poder colaborar en cuanto a la identificación, conocimiento y ejecución de estos componentes.

ARAUJO: Más bien yo diría que se necesitan enfoques metodológicos para hacer estudios.

GUERRA: La primera se relaciona con el papel de SEPSA. Qué relación

hay entre SEPSA y OFIPLAN? Y SEPSA con el Ministerio de Agricultura?

En la exposición se mencionó que no hay Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, Qué es lo que quiere decir con ésto?

TUNAROSA: En relación a la primera pregunta, el sistema de planificación en Costa Rica está compuesto por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica-OFIPLAN, por la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria y por las Unidades de Planificación de las Instituciones. La relación que se tiene es que SEPSA hace parte del sistema de planificación y que dentro del sistema es el organismo que más ha trabajado en planificación agropecuaria y le está colaborando a la Oficina de Planificación Nacional en la definición de algunas líneas de Política para poder llegar a nivel de la implementación en los UPIS.

En relación a la Ley Orgánica, o sea, el Ministerio de Agricultura, existe año a año a través de la Ley de Presupuesto, de hecho por tener un presupuesto, por recibir un presupuesto.

HERRERA: Hay una Ley General de Ministerio que en 1928 creó el Ministerio de Industria, Comercio y Agricultura y le dio funciones generales de Agricultura, Industria y Comercio;en una Ley posterior se desglozó la Dirección de Agricultura en Ministerio de Agricultura, pero no se le dio funciones. Unicamente se desgloza la parte agrícola, lo que pasa es que todos los años la Ley de Presupuesto aprueba los programas que va a

ejecutar el Ministerio, lo que significa, prácticamente, los programas del Ministerio nacen y mueren con el presupuesto. De ello resulta que el Ministerio no tiene Ley Orgánica y ese es un factor de conflicto bastante importante, porque las Instituciones Autónomas sí las tienen y el Ministerio no tiene ninguna autoridad para coordinar ni para dirigir, fuera del Ministerio.

VERAS: Yo quería rescatar un poco la ponencia de Murcia, el cual es que el problema es no saber cuáles son los componentes de desarrollo rural. Esto me parece que tiene bastante profundidad y en el caso de un trabajo como el que ustedes están pretendiendo acá, que abarca todo el país, quizá valga la pena hacer un esfuerzo en el sentido de tratar de identificar un poco ese seguimiento del desarrollo rural y sus características que me imagino no son muy homogéneas acá. En Brasil nosotros nos encontramos con el mismo problema cuando nos dimos cuenta que había veinte millones de personas que son productores de bajos ingresos. Son veinte millones de personas en cinco regiones distintas. En relación al funcionamiento del sistema de producción,del sistema del mercado, del sistema de agroindustria, problemas de integración rural-urbano de migración, etc. Hay una variedad muy grande. En el momento en que se estudió los diferentes seguimientos a nivel de las regiones, nos fuimos dando cuenta que muchos productores de bajos ingresos pueden ser rescatados, porque son viables económicamente, con unas pocas acciones se pueden solucionar sus problemas, que a veces son un problema de comercialización, el problema puede ser

que no llegó todavía una tecnología, un paquete tecnológico para mejorar su producción. Por otro lado encontramos que hay como dos millones o tres de pequeños productores, sobre todo concentrados en el Nordeste, donde su grado de integración con la producción agrícola comercial se torna ya inviable a una actuación de este productor si no lo sacan de ahí, porque él da apenas una fuente de mano de obra para la gran empresa, entonces el instrumento para promover el mejoramiento de este tipo de productores es distinto entre este productor y un productor del sur que ya tiene experiencia en producir una tecnología que viene de ellos. Quizás para ustedes que están trabajando con este nivel para todo el país, quizás valga la pena desarrollar algunos estudios que permitan establecer estas relaciones, de acuerdo al asunto rural - urbano, en relación al proceso de industria, a la dependencia con la industria: con relación del mercado de trabajo, con el mercado financiero, con el insumo. Más o menos esta metodología que nosotros hacemos en Brasil, involucrando mucha gente y no preocupándonos mucho con el perfeccionamiento metodológico, sino aprovechando el conocimiento de los equipos que viven cerca de estas comunidades. Allí se tuvo resultados bastante satisfactorios en el sentido de poder, por lo menos, tener un panorama más preciso de lo que es el sector rural y sus exigencias y componentes que parece que es un programa que concuerda plenamente, nosotros sabemos que existe una masa de población rural, pero no conocemos sus relaciones intrínsicas y extrínsicas.

TORREALBA: Me parece extraño que un país tan pequeño como Costa Rica diseñe mecanismos tan horriblemente complejos para todo. Para hacer algunos proyectos en algunas regiones de desarrollo rural integrado cuando el país a mi modo de ver, Yo viví cinco años allí, pero que ha venido haciendo desarrollo rural, lo ha venido haciendo toda la vida. Entonces creo que este es un caso, estoy haciendo una hipótesis, el gran daño de los organismos internacionales. Esto antes lo señalaba cuando vienen con esquemas complejísimos y una formalidad de planificación tremenda -hablo de lo de SEPSA, COTEPSA, UPIS, OFIPLAN, de todas esas cosas, me parece muy grave. En un país simple donde todo se conoce al ruido, el Presidente de la República puede ir a cualquier comunidad y lo hace, las distancias son relativamente cortas; creo que allí se inventan estas formalidades de planificación, tan complejas.

MURCIA: Cuando yo indico que a veces se desconocen los componentes del desarrollo rural, es para tratar de que se haga énfasis en el conocimiento de todos ellos; por ejemplo, cito casos concretos: Un trabajo que nos dieron para asentar en diez y seis mil hectáreas tres mil personas. Se decía que cabían tres mil personas; se hizo el estudio técnico de suelos y aspectos técnico-económicos y se demostró que no cabían más de trescientas. Entonces, esos componentes a veces los desconocen las mismas instituciones del sector. Por otro lado, por ejemplo, muy comunmente se ataca a las empresas asociativas. Se dice que la empresa comunitaria no sirve para nada en algunos lugares, cuando se ve que lo que ha faltado es considerar

algunos elementos componentes como la capacitación, la asistencia técnica y las relaciones hombre-tierra que a veces no se dan en un estudio detallado para la empresas agropecuarias. Tal es el caso de algunas empresas de Costa Rica que no han caminado bien y entonces simplemente se ataca el modelo, se dice que el modelo no sirve, sin detenerse a pensar en cuáles son los componentes que ha fallado. En relación con ésto creo muy convenientemente que se hagan todos esos estudios, los que deben ser constantemente desarrollados, por ejemplo nosotros ahora acabamos de ayudar a terminar (dentro de un proyecto de organización y planeamiento agrícola), dos estudios sobre mercado de trabajo profesional a nivel de Ingenieros Agrónomos y a nivel de Colegios Agropecuarios y se ve que para el 82 no va a haber empleo para toda la cantidad que genera estas instituciones; entonces va a ser necesario adelantar una estrategia conjunta de desarrollo rural. Nosotros al igual que muchos no nos explicamos cómo siendo Costa Rica un país tan pequeño y reducido (en cuanto a extensión y a frontera agrícola) se complica tanto el panorama. Y lo más complicado de ésto es que las instituciones a veces discuten entre ellas y dentro de las mismas instituciones.

Ampliando un poquito lo que mencionaba Pablo, eso de la venta del pescado de parte de un organismo internacional a un país, se observa en Costa Rica (debido a su situación de relativa estabilidad dentro de la situación Centroamericana en general) y es uno de los ejemplos de cómo la estructura de fuerzas internacionales influye en la acción de cualquier oficina a nivel de país.

HERRERA: Lo que yo quería decir es que el IICA cooperó con la OPSA en el año 78 en la elaboración de un diagnóstico institucional del Sector Agropecuario. En este diagnóstico identificamos muchos problemas de tipo institucional. No estaba definido el sector agrícola ni el sector rural, hay problemas de liderazgo, de programación, de organización, pero lo que más resaltó fue de una gente, como decía Juan Pablo, pero a pesar de todos estos problemas las instituciones siguen trabajando y uno de los países en que yo he visto más acción y más preocupación del Gobierno hacia lo rural es Costa Rica. El esfuerzo del Gobierno por solucionar los problemas de la electrificación rural, de acueductos rurales, etc, es impresionante. Otra cosa que resaltó del diagnóstico es que todo ésto se hace sectorialmente, sin coordinación. En nuestra opinión tiene mucho que ver por la cultura costarricense, los valores no conflictivos de la cultura tica, los ticos son tan demócratas, que todo lo que no sea por consenso, por compromiso, no puede hacerse. Hay mucho diálogo, mucho compromiso, ésto si bien para el político es correcto; para el administrador, cuando tiene que tomar decisiones, es una cosa terrible, pero el proceso de toma de decisiones en Costa Rica es muy complejo y enredado. Creemos que es debido al respeto que se tienen entre ellos y la necesidad del compromiso. Este proceso es muy complicado, pero como decimos es cuestión de valores y de afinidades nacionales entre varios valores. En Costa Rica el estilo de toma de decisiones es complejo porque el costarricense en el fondo da más valor al diálogo democrático que a la eficiencia administrativa. El analista administrativo que no entienda ésto, no podrá llegar muy lejos en sus análisis y conclusiones.

NOTA: LOS DOCUMENTOS A, B y C, ASI COMO LOS ANEXOS 1 y 2 PRESENTADOS SOBRE EL CASO DE COSTA RICA TIENEN UNA NUMERACION DIFERENTE A LA SEGUIDA EN LAS PRESENTACIONES ANTERIORES, DEBIDO A QUE SE HA UTILIZADO LOS STENCILES QUE HABIAN SIDO PREPARADOS POR LA OFICINA COSTA RICA Y QUE AMABLEMENTE NOS PRESTARON.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

Area 1

COORDINACION DEL PLAN DE ACCION DEL IICA EN COSTA RICA

D O C U M E N T O A

COMPONENTES DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA: UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA ACCION INTEGRADA Y LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL*

* Por Ing. Héctor Murcia, Coordinador del Plan de Acción del IICA en Costa Rica

PROLOGO

Este documento ha sido preparado con base en artículos previamente elaborados por el autor, relacionados con el tema básico del presente evento.

Debe entenderse el mismo como un aporte específico a las actividades de definición de las acciones sobre Desarrollo Rural en las que podría colaborar el IICA a nivel de país y como complemento a valiosos trabajos elaborados previa o simultáneamente por otros técnicos de las entidades.

En lo referente a la mención que se hace sobre actividades del IICA en Costa Rica y posibilidades de acción se aclara que las labores indicadas han sido realizadas por técnicos pertenecientes a la Oficina del IICA en Costa Rica, tanto en la actualidad como en años pasados y que lo que se ha tratado de hacer es destacar algunas, como base para fomentar el desarrollo de otras acciones coordinadas y desarrolladas en forma conjunta adicionales a los esfuerzos adelantados por esta unidad operativa.

COMPONENTES DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA: UN MARCO DE REFERENCIA PARA LA ACCION INTEGRADA Y LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL*

I. INTRODUCCION

Uno de los aspectos básicos en los procesos de desarrollo rural en América Latina es el de conocer y comprender las características de sus elementos constitutivos, como base para fijar cualquier política y estrategia para adelantar acciones en este campo. Se reconoce, por ejemplo, que existe una gran diversidad de criterios sobre el particular, una notoria ausencia de referencias bibliográficas sobre el tema y una sentida necesidad de establecer definiciones y marcos de referencia para poder efectuar labores de cooperación técnica que permitan impulsar el desarrollo rural en el continente.

Ante este panorama y con el deseo de contribuir a presentar ideas que sirvan para reunir criterios técnicos y experiencias sobre el particular, se ha elaborado el presente documento.

La estructura del mismo se basa en una secuencia lógica tratando de seguir un esquema fundamental para poder desarrollar este tipo de labores técnicas.

Dentro de tal secuencia, inicialmente se plantea en forma general y específica el problema que se trata de contribuir a solucionar. A continuación se indican diversas estrategias para enfocar las acciones de desarrollo rural, con base en esquemas simplificados que permitan identificar sus relaciones de todo tipo; en este sentido partiendo de las relaciones generales del desarrollo rural, se llega al desarrollo rural en particular a nivel de país, región o proyecto y se desemboca en los niveles de micro planificación de la unidad de producción agropecuaria.

De acuerdo con los anteriores planteamientos, seguidamente se entran a esbozar acciones para el desarrollo rural en América Latina, indicando primeramente en forma sencilla algunos casos y ejemplos relacionados con esta labor en países de la región, que sirven para ilustrar los esquemas y estrategias presentados previamente. Finalmente, se sugieren algunos lineamientos para orientar la cooperación internacional en el desarrollo rural tanto a nivel general y multinacional, como dentro del ámbito de un organismo especializado en actividades técnicas relacionadas con este campo.

Los diferentes planteamientos que contiene este documento se indican en una forma simplificada, tratando que esté al alcance de los diferentes tipos de público relacionados con los procesos de desarrollo rural y en especial de aquellos que desconocen la magnitud real del problema que se debe afrontar en una acción conjunta de todos los sectores que pueden influir en su desarrollo

---

* Por Ing. Héctor Murcia, Coordinador del Plan de Acción del IICA en Costa Rica

II. EL PROBLEMA

A. PLANTEAMIENTO GENERAL

El problema del desarrollo rural en América Latina debe entenderse en general como el conjunto de factores que condicionan la situación de subdesarrollo rural y atraso relativo de los países de la región en comparación con otros enmarcados dentro de las fronteras del desarrollo.

En el propósito de señalar el complejo de elementos que intervienen en esta problemática se tiene a minimizar la importancia de uno u otro factor y a subestimar, en algunos casos por desconocimiento y en otros por un intencionado enfoque de tipo parcial, el peso relativo de uno u otro elemento.

La situación planteada hace necesario realizar un esfuerzo para tratar de indicar los diversos elementos que intervienen en los procesos de desarrollo rural para ayudar a comprender el carácter complejo de sus elementos constitutivos. Mediante esta acción de identificación es posible basar las estrategias de acción nacional y de cooperación técnica internacional en una forma adecuada, que contribuya a promover el adelanto de una manera integral y a reducir la brecha convencional y real que se presenta en la escala del desarrollo entre los diversos países del continente.

B. ESPECIFICACION DEL PROBLEMA PLANTEADO

1. Breve Referencia al Papel de la Agricultura y del Sector Rural Dentro del Desarrollo Económico

Uno de los puntos de partida que debe aclararse convenientemente es el de dar apropiada importancia al sector agrario en particular y al sector rural en general, dentro de los procesos de desarrollo económico para el caso específico de América Latina.

El sector primario en América Latina representa el cimiento básico sobre el cual descansan los procesos de desarrollo económico. Reconózcase a nó su importancia como factor básico de producción, como es el caso específico que se plantea, por ejemplo, en las discusiones tradicionales de teoría económica y de dinámica clásica en cuanto a la importancia o nó de considerar a los recursos naturales como factor de producción (11), para América Latina es indicado aceptar como premisa esencial que no es posible considerar que existe desarrollo nacional constante sin el ingrediente esencial del desarrollo rural (1).

Aunque algunos tratadistas (8) discuten que el papel de la agricultura en el desarrollo económico depende fundamentalmente de la etapa de la historia económica en que un país determinado se halle,

no es menos cierto que para la situación particular de muchas naciones subdesarrolladas en América Latina "habrán de transcurrir varias décadas para que la agricultura cese de emplear y de sostener a la mayoría de la población" (2) y que en la etapa de desarrollo en que se encuentran muchos de estos países, en que el proceso económico se vuelve una aspiración social, su papel es extremadamente relevante y está por encima de los índices fríos de los porcentajes de tierra agrícola - población.

2. El Concepto de Desarrollo Rural

Diferentes definiciones se pueden allegar al tratar de plantear el concepto del desarrollo rural y de conocer diversos indicadores para medirlo. Algunos autores lo caracterizan de acuerdo a la forma como se satisfacen los diferentes componentes del bienestar y de la dignidad humana, agrupándolos en orden de jerarquía (12, 13, 14); otros dedican extensos análisis a caracterizar los diversos componentes económicos, sociales, políticos y físicos del desarrollo.

Una de las acepciones que más parece acercarse al carácter integral del concepto de desarrollo rural es la que señala que es "desenvolver al máximo las probabilidades y potencialidades del habitante rural, persiguiendo ofrecer a la gente las oportunidades de alcanzar niveles de vida aceptables" (5).

Esta conceptualización es acorde con la que considera que el desarrollo justo y deseable para el bienestar nacional es el desarrollo humanista que es el criterio que ha guiado las acciones del IICA y el cual hace énfasis en la prioridad de la dimensión humana sobre todo ámbito (1).

Se deduce, por lo tanto, que el concepto de desarrollo rural es mucho más amplio que el del desarrollo agrícola en particular, el cual puede basarse en indicadores parciales de eficiencia, sin llegar a la totalidad del ámbito que involucra el concepto de lo rural.

No obstante, los esfuerzos aislados que a menudo se realizan tratando de aumentar los índices de productividad física y de aplicar en todo su rigor los conceptos de la productividad marginal por un lado, o de colocar el motor del desarrollo en consideraciones teóricas que no se hacen acompañar de los avances técnicos y prácticos correspondientes, por el otro, indican que es necesario dar a cada factor la importancia conveniente. Esto oblica a actuar siempre tomando como sustrato básico de análisis a la realidad latinoamericana y a orientar los esfuerzos de cooperación técnica hacia una verdadera solución de orientar los esfuerzos de cooperación técnica hacia una verdadera solución de los problemas y no simples paliativos a situaciones cuyas raíces son más profundas y complejas.

En los procesos de desarrollo rural no debe olvidarse, por lo tanto, que existen diversos componentes de la estructura global que son, por ejemplo, aquellos que identifica un autor (9) como: a) estructura productiva, b) infraestructura o capital social básico, c) estructura financiera, d) sector exterior y e) estructura social.

El problema va pues mucho más allá de una simple distribución y uso adecuado de los recursos productivos a nivel nacional, sobre lo cual se encuentran demasiados índices de desigualdad en América Latina, como lo señala un técnico (6) (ver Anexo 1) al presentar diferentes ejemplos de ineficiencia en la utilización de varios elementos básicos integrados de una función de producción conjunta a nivel nacional (recursos naturales, recursos humanos, recursos de capital y recursos administrativos). El enfoque debe ser conjunto e integrado, considerando la complejidad del problema y todos los aportes que se pueden dar desde diversos ángulos.

Estos elementos esenciales a menudo tratan de desconocerse, orientando los procesos de desarrollo rural hacia una solución parcial del problema que no ataca la totalidad de las raíces del árbol del subdesarrollo y que exigen a una acción más profunda que haga frente a los palpitantes y cada vez más agitados problemas que afrontan los sectores rurales de América Latina.

El presente trabajo trata de aportar algunos elementos de juicio hacia este propóstio de ver el problema del desarrollo rural como un sistema conjunto cuya estrategia de tratamiento es diferente para cada componente particular, pero cuya inevitable realidad amerita la acción decidida de la cooperación técnica internacional para las próximas décadas en América Latina.

III. ESTRATEGIAS PARA EL ENFOQUE DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO RURAL

A. ESQUEMAS SIMPLIFICADOS PARA IDENTIFICAR LAS RELACIONES DEL DESARROLLO RURAL

1. El Desarrollo Rural en General

El primer paso a realizar en el propósito de adelantar acciones de desarrollo rural es el de comprender y hacer entender a quienes intervienen en estas actividades, que éste no es un proceso aislado de los fenómenos y orientaciones fisicobiológicas, sociales, políticas, económicas y de todo tipo que se viven tanto a nivel nacional como internacional, como se indicó anteriormente en este mismo documento al pretender identificar el problema; el tratar de entender las múltiples relaciones de estos procesos e identificar sus lazos de unión servirá para orientar mejor las acciones que se lleven a cabo en esta área.

Asimismo, es importante resaltar que no basta con señalar a nivel teórico, la conexión que habitualmente se hace destacar en general, entre los sectores primario, secundario y terciario de la economía, sino que es necesario también entrar a indicarla concretamente, observando las relaciones entre las diversas acciones específicas de desarrollo que involucran a todos los sectores económicos.

A nivel general, las acciones de desarrollo rural tanto en su proceso de gestación como en el de su desarrollo, tienen indudable relación con los procesos nacionales de desarrollo en otras áreas (urbano, industrial, etc.) y no pueden tomarse en forma aislada. Esto es más notorio en el estudio de las relaciones específicas entre el desarrollo agrícola y el urbano industrial en el cual se demuestra que sea el caso de una economía de las denominadas como "cerrada" o el de la llamada "abierta", el incremento en la productividad agrícola "es una de las condiciones previas para hacer posible un despegue hacia el crecimiento económico sostenido. (8)

Otro nexo indubitable en este campo se comprueba al analizar cómo los fenómenos de migración desordenada rural-urbana en América Latina, tienen sus raíces en gran parte en la falta de políticas adecuadas de desarrollo agrícola y rural, en la mala distribución y uso de los recursos productivos en los sectores rurales y en los otros factores de la misma procedencia que se pueden comprobar al estudiar los orígenes de los cinturones de miseria y los tugurios que se observan en varias de las ciudades más importantes de la región.

Por otra parte, el desarrollo urbano-industrial tiene también influencia directa en el desarrollo rural, lo que se corrobora al estudiar hechos como el aumento de los bienes de consumo para asalariados, el incremento de las oportunidades de empleo, la creación de ambiente intelectual apropiado para la expansión del trabajo calificado y otros hechos que demarcan la conexión directa entre uno y otro sector. Así como puede ser positiva la influencia del desarrollo urbano-industrial en lo rural, también puede caerse en el peligro de cometer errores tan comunes como fomentar el uso de tecnologías que no tengan en cuenta el proceso de desarrollo rural en la región y que fomenten la desocupación y la desorganización antes que ayudar a resolverla, por decisiones mal tomadas.

El problema de encontrar el equilibrio entre uno y otros sectores del desarrollo no es, por lo tanto, únicamente técnico y en esto hay fuerzas tanto internas como externas que influyen en el proceso.

Todo esto ha tratado de ser representado gráficamente en la figura 1, en la cual se observa que hay otras acciones que influyen en el proceso tanto a nivel nacional (orientaciones políticas, influencia de ciertos sectores en la toma de decisiones, énfasis del desarrollo hacia otros sectores, etc.) como en el campo internacional (políticas de exportación, precios internacionales de insumos y productos, dependencia económica y de todo tipo, etc.) y otros aspectos que indican que una acción en uno u otro sentido en cualquier ámbito de aplicación tiene repercusión directa o indirecta en los fenómenos del desarrollo rural.

El identificar estas conexiones, por su impacto positivo o desestimulante a los procesos de desarrollo rural debe ser una de las misiones básicas de la cooperación técnica internacional, para ayudar a los países a orientar mejor sus acciones y enfocar su labor de colaboración dentro de un marco real y de apoyo efectivo a los procesos de desarrollo rural integral.

2. El Desarrollo Rural en Particular: A Nivel Nacional, Regional o de Proyecto

Para poder ubicar adecuadamente los procesos de desarrollo rural a nivel nacional, es necesario conocer como deben responder a las necesidades del país de acuerdo a su realidad, siendo este elemento su cimiento básico.

Por consiguiente, para que sea realmente efectivo debe buscarse esta apropiada correspondencia con la realidad nacional en que se encuentra inmerso el proyecto, en concordancia con algunos de los criterios de un autor (15), quien señala que es básico que haya interés nacional en el desarrollo del proyecto, que las actividades de planificación a todo nivel sean efectivas y que se trate de una zona representativa de las condiciones fisio-geográficas de la región, conteniendo los componentes básicos que permitan la extrapolación y proyección de su influjo no sólo a nivel rural sino de otros sectores de la economía.

Esto indica que es muy poco lo que se obtiene con una acción específica de desarrollo rural en una "vitrina demostrativa" cuyas características diverjan de las típicas de la región a donde se proyectan sus resultados y su acción esté aislada del medio en el cual se inserta.

Para evitar estas deficientes orientaciones, dentro de los criterios básicos de la planificación, es esencial seguir la secuencia organizada de la acción desde los niveles de macro-planificación o de planificación nacional pasando por los de planificación sectorial, hasta llegar a los de microplanificación o planificación local.

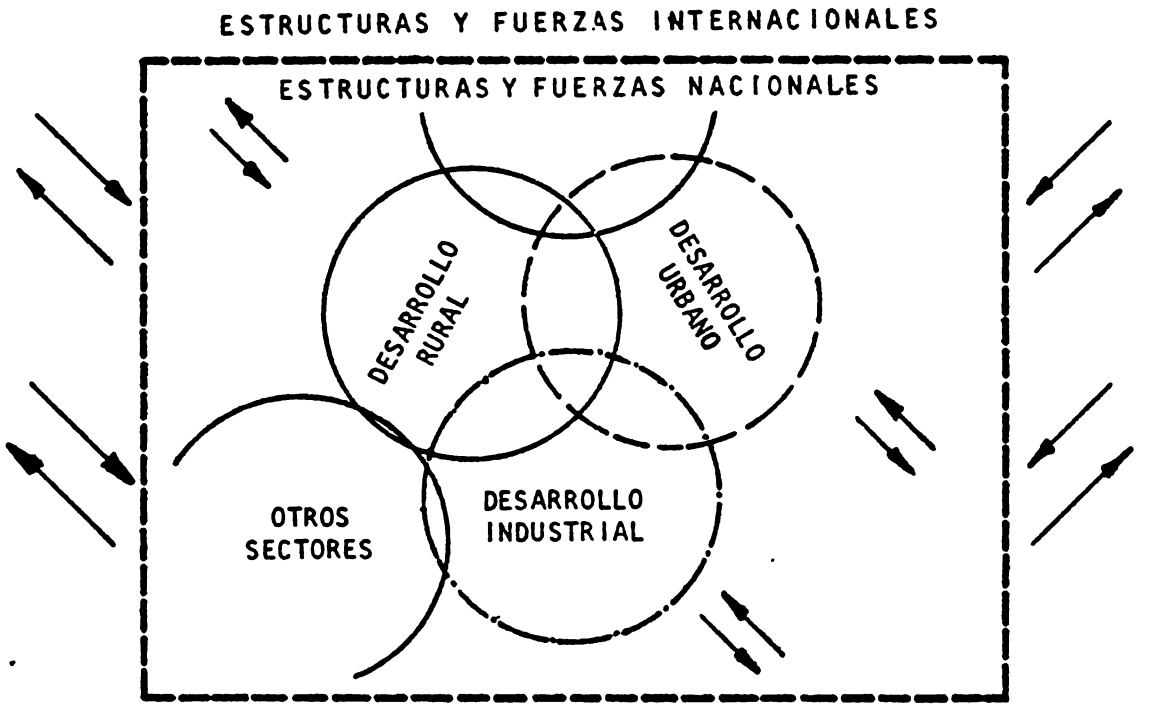


FIGURA 1: El Desarrollo Rural en General, como Parte de un Sistema a Nivel Nacional e Internacional

Esta acción requiere, por lo tanto, que exista un diagnóstico a nivel nacional (el cual señale claramente las diferencias entre la situación actual y lo que potencialmente se puede hacer en el país), que haya una definición concreta sobre las acciones de macroplanificación, que se llegue a determinar un plan sectorial de desarrollo y que al llegar a los niveles de microplanificación se respeten criterios esenciales como el de lo que debe ser el concepto claro de empresa agropecuaria para América Latina.

Considerando este marco general de referencia, es posible entrar ahora a caracterizar los ingredientes mínimos que debe contemplar una acción de desarrollo rural a nivel de proyecto. Estos ingredientes constituyen el que sería un proceso ideal para llegar a planificar y ejecutar proyectos de desarrollo rural realmente de impacto y concordantes con las necesidades nacionales. El proyecto de desarrollo rural sería pues, dentro de la conceptualización tan en boga de los sistemas, el resultado de la agregación de subsistemas exógenos y endógenos. Exógenos al proyecto, del tipo de los ya indicados (estructuras y fuerzas externas e internas, realidad nacional, acciones de planificación a nivel de país, sector o región) y endógenas como las que se tratan de caracterizar a continuación.

En la figura 2 se aprecia el conjunto de elementos que deben caracterizar el proyecto de desarrollo rural, con base en los planteamientos a nivel micro esbozados previamente por un técnico (7).

Esta figura indica que para que una decisión sea exitosa dentro del marco del desarrollo rural desde un punto de vista integral, debe acercarse al lugar de coincidencia de los respectivos puntos óptimos de los subsistemas físico-biológicos, económicos y sociales y pasar a formar parte de un subsistema basado en el equilibrio en el uso de los factores a nivel interno. Esta acción debe tomar en cuenta el ambiente que rodea al proyecto para observar no sólo si cumple con los requisitos que le permiten funcionar adecuadamente a nivel nacional, sino también en qué medida los factores ajenos al Proyecto son elementos de apoyo u obstáculo en su desarrollo.

Al analizar por separado cada uno de los componentes de estos subsistemas se encuentran las razones de ejecutar adecuadamente diversas acciones de desarrollo rural; puede tomarse una visión general del esquema y observar dentro de cada componente los elementos que se pueden deducir:

a. Optimo Físico-Biológico

Involucra la necesidad de zonificar y regionalizar adecuadamente el país y ubicar el proyecto dentro de este marco, la de modificar las estructuras inadecuadas de tenencia de la tierra

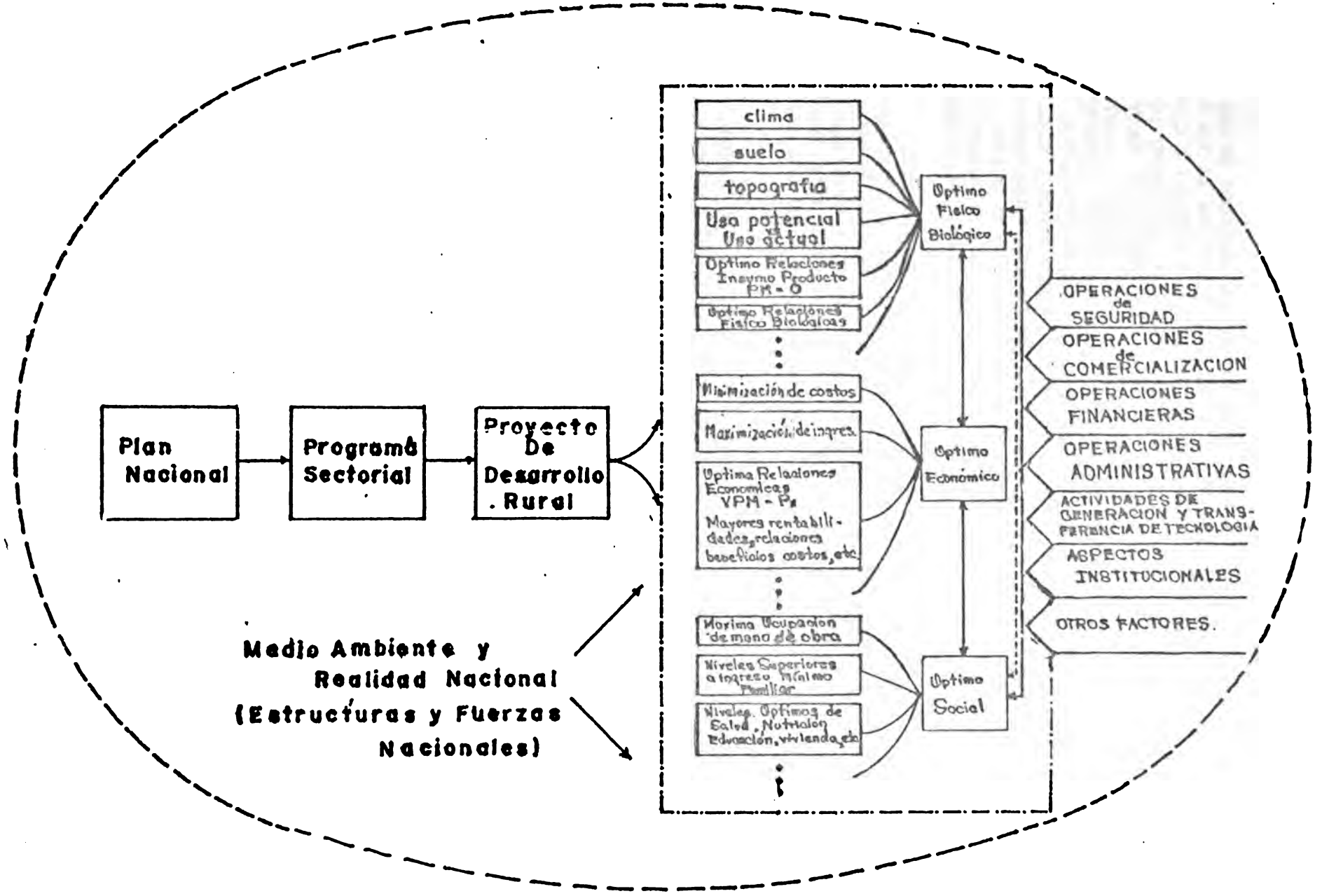


FIGURA 2: Elementos Integrantes de un Proyecto de Desarrollo Rural

(en cuanto se hace referencia, por ejemplo, a la importancia de hacer adecuado uso actual del recurso frente a su uso potencial), la de hacer llegar los insumos adecuados para la producción y la de buscar los máximos niveles de productividad físico-biológica.

b. Optimo Económico

Hace referencia a la necesidad de buscar las óptimas relaciones económicas tales como reducción o control de los costos de producción, fijación de apropiados precios de sustentación, búsqueda de incremento en los ingresos netos por encima de los niveles mínimos de ingreso familiar, otorgamiento de crédito y seguro agro-crediticio en condiciones adecuadas y de acuerdo con sus características teóricas de eficiencia integral (oportunidad, plazos, etc.) y todos aquellos elementos que llevan a obtener un punto de óptimo económico, no siempre coincidente con el de mayor productividad físico-biológica.

c. Optimo Social

Se busca en este aspecto obtener apropiados resultados dentro del proyecto en las áreas de ocupación de mano de obra, niveles superiores a ingresos mínimos familiares, niveles óptimos de salud, nutricion, educación, vivienda, electrificación, agua potable, organización rural y comunal y otras variables de tipo social, que llevan a la necesidad de obtener también un óptimo en este campo.

No obstante, en la realidad no se llega a obtener una exacta coincidencia de los puntos óptimos de estos subsistemas, como lo demuestran múltiples ejemplos a nivel microeconómico, pero la planificación integral a nivel de proyecto de desarrollo rural debe buscar el equilibrio conjunto, tratando de reducir al máximo la brecha de diferencia que se presenta.

Además, en los procesos de desarrollo rural participan otros factores no relacionados directamente con la producción pero de gran trascendencia, como se observa en la figura 2, tales como las operaciones de seguridad (seguro agrocrediticio, por ejemplo), las actividades de comercialización y procesamiento de productos, las operaciones financieras (obtención y control del capital) las operaciones administrativas (Planificación, Organización, Integración, Ejecución, Control a Nivel de Proyecto), las labores de diseño y construcción de obras de infraestructura y los factores de tipo institucional (que pueden estar dentro del proyecto o ir en su apoyo) y otros aspectos como las decisiones de tipo político que en una u otra forma tienen relación directa con las acciones de desarrollo

rural, como se ha señalado a lo largo de este documento. Este último factor mencionado (decisión política) y que entra en forma específica dentro del concierto de los elementos que conforman la realidad nacional es el medio ambiente del proyecto o un elemento cuyo peso no se puede minimizar ni tomar como un factor constante, al igual que se hace para muchos análisis tradicionales de economía, en los que se hace la abstracción de este elemento y se basa en la condición irreal de dejar constante el factor (ceteris paribus). En especial para el caso de América Latina, este elemento puede demarcar la diferencia entre un proyecto de desarrollo rural con fines puramente demostrativos o uno con proyección integral y de impacto dentro de los conceptos de desarrollo rural y humanista que se han venido mencionando. La medición de los indicadores en este campo no es fácil, como lo indican varios autores (5, 10), pero su omisión es causa de que se realicen acciones puramente remediales y no de profunda proyección que es lo que debe buscarse dada la complejidad del problema de desarrollo rural que afronta la región.

Como conclusión sobre esta acción se hace énfasis en el planteamiento de que la tarea del desarrollo rural debe ser una labor compartida por especialistas en diversos campos, como se observa en el esquema a nivel de proyecto y que el papel del técnico debe ir siempre como elemento orientador del político que tiene a su cargo las decisiones, teniendo en cuenta que el proyecto de desarrollo rural no es un elemento aislado de las estructuras y fuerzas internas y externas que en una otra forma tienen relación con él.

3. El Desarrollo Rural a Nivel de la Empresa Agropecuaria

De acuerdo con el marco de referencia indicado, la empresa agropecuaria juega un papel esencial tanto desde el punto de vista de su importancia como núcleo básico de la acción del desarrollo rural, como desde el de recipiente y obligado sitio de repercusión de las decisiones que se tomen a todo nivel.

Por lo tanto, la empresa agropecuaria como célula vital dentro de la complejidad del desarrollo rural, debe observar la obtención de las condiciones de eficiencia dentro de los diversos subsistemas (físico, social, administrativo, etc.) señalados previamente. Los procesos de desarrollo rural deben empezar y terminar aquí y es evidente, por consiguiente, que el ejemplo debe darse desde estos niveles de microplanificación. Para el efecto, debe empezarse por fijar claros indicadores de eficiencia a nivel micro dentro de cada uno de los subsistemas que integran a la empresa agropecuaria. Si, como indica un

técnico (7) (ver anexo 2) la empresa agropecuaria debe tener un verdadero carácter integral desde el punto de vista de agregación de subsistemas exógenos y endógenos a ella, (figura 3) y que además de esto debe ser una unidad jurídica (puesto que deben existir claras normas legales sobre sus derechos y obligaciones, así como una definición concreta sobre su papel dentro del orden jurídico establecido) y una unidad de información (por cuanto debe ser el punto de partida para la obtención de información relacionada con el sector agropecuario y para la formulación de políticas dirigidas a mejorar la situación del sector rural), el esfuerzo reviste especial importancia para tratar de hallar el equilibrio de los puntos óptimos de eficiencia entre estos subsistemas.

Señalados estos indicadores de eficiencia a nivel de la empresa, es ineludible proceder a la tipificación de las unidades de producción agropecuaria existentes en el país, como medio para identificar aquellas a las cuales tienen acceso real las acciones integrales del desarrollo rural y las que además de no ser eficientes, útiles y accesibles agravan el problema general del sector rural, en cambio de contribuir a solucionarlo, para tomar las medidas pertinentes de política agraria. Sobre las actividades de tipificación de unidades de producción agropecuaria ha investigado y trabajado el IICA (4) y en dichas labores puede encontrarse adecuada referencia para complementar estos análisis.

Uno de los aspectos específicos que deben reconocerse también como de gran importancia al tratar el problema de la empresa agropecuaria en América Latina es el de la inmensa trascendencia que tiene su desarrollo en la modalidad de formas asociativas de producción, adaptable en alto grado a las condiciones particulares que tienen los sectores rurales de muchos de los países del continente. Las ventajas innegables de la acción colectiva, eficientemente concebida y apoyada desde todos los ángulos que tienen relación con su desarrollo, mejoran efectivamente las condiciones de vida de los sectores marginados de la población, fortalecen su presencia y su capacidad de acción frente a las estructuras económicas predominantes y promueven la participación del hombre rural en las decisiones que atañen al desarrollo integral de la unidad de producción.

No obstante, el proceso de formación y establecimiento de este tipo de empresas comprometen a la acción integradora de los esfuerzos que tienen que ver con el desarrollo rural (económicos, físicos, sociales, políticos, administrativos, etc.) y al apoyo constante mediante labores de cooperación técnica, educación y capacitación como factores de respaldo esencial en este tipo de procesos.

MEDIO AMBIENTE

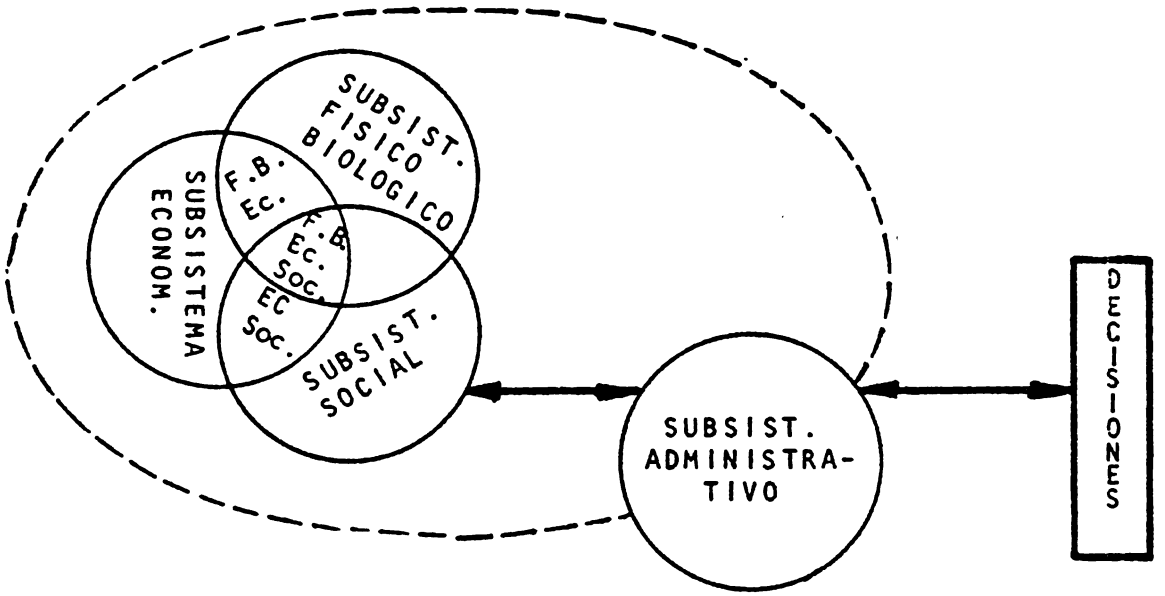


FIGURA 3: El proceso de las decisiones en la empresa agropecuaria como resultado de la agregación de subsistemas endógenos y exógenos.

2. ALGUNOS CASOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA

Con el propósito de ilustrar en forma específica los planteamientos y estrategias que se han venido indicando y de demostrar en forma práctica que los procesos de desarrollo rural comprometen a la decisión y a la acción integrada, se esbozan a continuación algunos casos reales que se han presentado, se presentan, o se pueden presentar en países latinoamericanos. Se prefiere señalarlos en forma general, sin individualizar la nación en que se han observado, a mero título de ejemplo de las situaciones que normalmente debe afrontar el técnico en estos países y que corroboran la necesidad de que su esfuerzo sea adecuadamente complementado y respaldado para dar vigencia y proyección a su aporte, así como la necesidad de afrontar en forma decidida por parte del político los problemas nacionales.

CASO 1: SOBRE LA INFLUENCIA DE LAS ESTRUCTURAS Y FUERZAS INTERNAS A NIVEL NACIONAL, PERO EXTERNAS AL PROYECTO, EN LA EJECUCION DE PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL

Este puede ser el caso de un país en el que se desea poner bajo producción agropecuaria de tipo intensivo a una zona de más de 100.000 hectáreas, cuya actual estructura de tenencia se caracteriza por ser de fincas de gran extensión, de producción de tipo extensivo y notoria subutilización del recurso tierra, así como una pequeña extensión en fincas subfamiliares de tipo minifundio.

Con el deseo de transformar la ineficiente situación actual de la región, el Gobierno contrata la realización de los estudios de factibilidad. Un organismo técnico, luego de realizar un exhaustivo diagnóstico de la región, prepara los estudios respectivos considerando todos los aspectos técnicos que llevarían a esta zona a una producción racional basada en eficientes empresas agropecuarias y unidades de producción que implican una acción decisiva en la modificación de la estructura de tenencia.

El Gobierno nacional aprueba los estudios y se dispone a ejecutar sus recomendaciones; sin embargo, al tratar de hacerlo, los propietarios de las fincas consideradas actualmente como ineficientes, se niegan a aceptar cualquier acción legal que les haga dejar sus actuales propiedades y provocan un movimiento contra los estudios y proyectos elaborados, que se transforma en un gran impedimento político para su ejecución. En consecuencia, los estudios se archivan, se han pagado los altos costos de su elaboración y la región continúa en su ineficiente situación actual, produciendo y aportando a la economía nacional menos de un 30% de lo que potencialmente puede.

En conclusión, no basta con utilizar todos los recursos y mecanismos técnicos requeridos y lograr los óptimos de todos los subsistemas a nivel de proyectos en los análisis de factibilidad si nó se acompaña el proceso de su ejecución con las decisiones políticas que permitan

llevar los estudios a la realidad de su aplicación práctica. Este es un ejemplo de cómo las estructuras y fuerzas internas a nivel nacional (figura 1), pero externas al proyecto de desarrollo rural (figura 2) impiden que se piense que se puede lograr un verdadero desarrollo rural integral únicamente con actividades técnicas.

CASO 2: SOBRE EL PAPEL DE LA DECISION POLITICA EN LA REALIZACION EFECTIVA DE UN PROYECTO PARA EL DESARROLLO RURAL

En relación con este caso pueden observarse diversos ejemplos en los países latinoamericanos; como ilustración se utilizarán dos en particular.

Ejemplo 1

Por parte del Gobierno de un país se adopta la estrategia de establecer y consolidar empresas asociativas de producción dentro de sus programas de desarrollo rural. Luego de un tiempo de establecer y consolidar este tipo de empresas, se observa que varios de estos proyectos empiezan a fallar y se insiste por parte de los campesinos miembros de ellas en regresar a los esquemas anteriores de producción en forma individual. Un análisis detallado de la situación revela que se han presentado errores de tipo técnico como los siguientes: inadecuada determinación de las relaciones hombre-tierra en las empresas, falta de análisis suficiente de los suelos y de la cantidad y calidad de las aguas disponibles para riego, falta de controles económicos y contables de la producción, deficientes decisiones de producción y falta de participación de los asociados, así como otros factores de tipo técnico; además, se nota la carencia de un proceso integral y constante de capacitación y de asistencia técnica, vitales para este tipo de proyectos.

Grupos nacionales que no son partidarios de esta forma de producción de tipo colectivo se aprovechan de estos hechos y empiezan una campaña negativa contra ella, sin profundizar en el análisis de las causas de los problemas.

Evidentemente, no es suficiente contar con el control de la decisión de tipo político, si no se cuenta también con el apoyo técnico suficiente para respaldar estas decisiones y lograr simultáneamente los puntos óptimos a nivel de proyecto, como se indicó en la figura 2, presentada anteriormente.

Ejemplo 2

En varios países del continente se empiezan a presentar problemas relacionados con la proliferación de centros de enseñanza agropecuaria a todo nivel y desempleo de egresados de ellos, con las consiguientes consecuencias negativas en los procesos de desarrollo rural. En parte el fenómeno se debe a las presiones de tipo político que obligan al establecimiento de estos centros de enseñanza sin tener en cuenta

factores importantes como el conveniente equilibrio entre la oferta y la demanda de profesionales agropecuarios, la necesaria regionalización de la enseñanza agropecuaria y la urgencia de agilizar los programas agropecuarios (reforma agraria, uso racional de los recursos productivos disponibles, etc.). La decisión política de tipo circunstancial que respalda totalmente estas acciones, sin mirar el necesario equilibrio que debe existir a nivel nacional y sin tener en cuenta los conceptos técnicos correspondientes que deben hacerse conocer a los grupos interesados, puede ser un elemento que presta un inadecuado servicio a los procesos nacionales de desarrollo rural al propiciar la desorganización de cualquiera de sus estamentos básicos constitutivos.

CASO 3: SOBRE LA INFLUENCIA EN FORMA DIRECTA O INDIRECTA DE UNA FUERZA EXTERNA AL PAIS, DENTRO DE UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL.

La ilustración a este planteamiento no revestiría ninguna dificultad si se enfoca, por ejemplo, en relación con la actual crisis energética y la escasez de combustibles, causados por fenómenos internacionales, factores que afectan en forma indudable los costos de producción y el adelanto general de cualquier proyecto de desarrollo rural. Sin embargo se tomará como caso representativo otro ejemplo cuyas características son menos palpables pero permite apreciar en forma apropiada como una fuerza externa al país puede llegar a influir hasta en las decisiones de micro-planificación dentro de un proyecto de desarrollo rural. Es el caso de un país A que presenta ventajas comparativas para la producción de un renglón agropecuario en particular. Los campesinos de una región, por tradición y conocimiento, siembran adecuadamente este producto y obtienen excelentes resultados de todo tipo.

Otro país B que produce el mismo renglón en condiciones más ventajosas, en términos relativos, dado su nivel de desarrollo y uso de tecnologías apropiadas, obtiene excedentes para la exportación y ofrece al país A su producto a precios inferiores a los que se pagan a los productores nacionales en A. El Gobierno de A, ante esta oferta y sin detenerse a pensar mucho en el impacto de su acción, decide comprar el producto del país B e importarlo en cantidades que sirvan para abastecer el consumo interno a precios más bajos que el producto logrado en el país.

Los productores en la región del país A sufren el desestímulo de la acción gubernamental, pero por ser pequeños y no tener ningún tipo de organización que los defienda, no logran hacer mella con sus reclamos ni modificar la situación, perdiendo por lo tanto, sus cosechas actuales o recibiendo precios inferiores a sus costos de producción. El impacto se siente a nivel de región, por lo menos durante un período de tiempo y los procesos de desarrollo rural se detienen y atrasan ante este tipo de acciones.

Indica este caso que no basta con simplemente apegarse al efecto teórico de las ventajas comparativas de un precio mejor, si subsisten problemas nacionales que se pueden ver agravados por cualquier decisión que se tome, lo cual es muy común para el caso particular de América Latina.

Por consiguiente, las estructuras y fuerzas externas a nivel nacional (Figura 1) tienen también decisiva influencia en las acciones de desarrollo rural integral y su efecto no debe minimizarse, ante las constantes presiones de tipo internacional que tienden a causar desbarajustes a nivel nacional. Este es uno de los aspectos que conviene tener en cuenta para efectos de determinar políticas o estrategias de cooperación técnica internacional que sean congruentes con los propósitos de contribuir a lograr un verdadero desarrollo rural integral.

IV. ACCIONES PARA EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA: REFERENCIA ESPECIFICA A UN PAIS Y AL PAPEL DE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

A. ACCIONES GENERALES Y ESPECIFICAS PARA ORIENTAR LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL

Una vez planteados los elementos del desarrollo rural y la importancia de considerar todos sus elementos constitutivos, se entra a continuación a señalar algunos lineamientos básicos para la cooperación internacional que contribuyan a mejorar los procesos de desarrollo rural en un país y a dar a estos esfuerzos un adecuado impacto y una aplicabilidad acorde con las necesidades reales de la agricultura y el desarrollo rural a nivel nacional.

Se presentan estos lineamientos partiendo inicialmente desde un nivel de acción de tipo global y concretando los análisis posteriormente a diversas áreas de acción reconocidas como orientadoras de estas labores de desarrollo rural en el continente.

1. Acciones Básicas a Nivel General para Orientación de la Cooperación Internacional en el Desarrollo Rural

El papel de la cooperación internacional puede ser mejor orientado si desde su acción a nivel general y multinacional se le establecen lineamientos claros y que afronten en forma decidida las raíces del problema para mejorar las condiciones de vida de todos los sectores de la población y en especial de aquellos constantemente marginados.

De conformidad con los análisis hechos en este documento y para concretar algunas medidas de tipo instrumental que convendría tomar a nivel general, se indican las siguientes acciones:

a. Realizar prontamente y de una manera constante las acciones pertinentes de tipo investigativo para definir en forma precisa el tipo de desarrollo rural que es necesario apoyar en

cada país considerando que en estos procesos intervienen diversos elementos que en una u otra forma influyen en su realización (estructuras y fuerzas internas y externas, equilibrio a nivel de proyecto, etc.) y que es necesario considerar en su verdadero valor.

En esta definición es importante tener en cuenta que si se desea obtener en una forma sistemática y efectiva el desarrollo rural, hay que conocer a profundidad las causas del subdesarrollo y la forma de afrontarlas, para no seguir actuando sobre los efectos, con medidas simplemente remediales a un problema cuyo origen es más profundo y amerita un tratamiento a fondo.

b. Promover el análisis constante de la realidad de cada país y de aquellos factores externos al proyecto de desarrollo rural (políticas internacionales, políticas nacionales, estructuras y fuerzas internas y externas, etc.) que influyen en su desarrollo y organizar los mecanismos para facilitar la disponibilidad de esta información. Ella debe estar al alcance de los grupos técnicos que participan en las acciones de planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural para orientar mejor sus acciones. Esta labor exige, por lo tanto, la actividad de grupos dedicados en forma permanente a realizar esta tarea de recolección de información, análisis y suministro de estos datos a los sectores interesados.

c. Una vez definido el tipo de desarrollo rural que conviene apoyar contando con información actualizada, deben orientarse las acciones de cooperación internacional hacia el logro de los objetivos integrales de este proceso. En esta acción es muy posible que surja la necesidad de contribuir más efectivamente a mejorar diversos aspectos a nivel nacional e internacional que obstaculizan los procesos de desarrollo rural; por lo tanto y respetando los principios de autodeterminación de los países pueden desarrollarse algunas acciones que directa o indirectamente apoyen estos procesos como las siguientes:

1) Determinar un mecanismo de acción a nivel continental que instrumentalice las recomendaciones formuladas dentro de un concepto integral y una política coherente de desarrollo rural. Este mecanismo debe basarse en un apoyo apropiado a las recomendaciones técnicas que se formulen.

2) Promover acciones que tiendan al convencimiento de grupos y políticos a nivel internacional y nacional sobre la importancia de organizar y apoyar acciones de desarrollo rural que cubran a todos los sectores de la población y en especial a aquellos marginados constantemente de los procesos habituales de desarrollo.

3) Dar prioridad a la realización de actividades de desarrollo rural verdaderamente integrales y que se ajusten a los términos de una concepción realmente técnica. Esta acción de priorización involucraría el brindar respaldo técnico y financiero con mayor intensidad a aquellos proyectos realmente de impacto, de acuerdo con los marcos de referencia dados.

Estas son apenas algunas de las muchas sugerencias que se pueden hacer para dar mayor fuerza a las acciones en desarrollo rural a nivel general y su realización debe ser de obligada responsabilidad de todos aquellos organismos de ámbito de acción internacional que deseen interpretar las necesidades reales de los países.

Para el efecto debe desarrollarse una acción conjunta y coordinada que haga posible captar el respaldo suficiente a su acción, apoyados en criterios técnicos sólidos. Indudablemente, su ejecución requiere de una amplia labor investigativa que debe fomentarse decididamente para contribuir a responder rápidamente los múltiples interrogantes que surgen en los procesos de desarrollo rural en América Latina.

2. Areas Específicas de Acción para la Cooperación Internacional en Desarrollo Rural: Referencia Específica al Caso de un País

Luego de esbozar anteriormente algunas medidas a nivel general, se pasa ahora a concretar algunas sugerencias específicas para acción dentro de los marcos en que se desenvuelve un organismo especializado de cooperación técnica para el desarrollo rural, sin olvidar que su propósito esencial debe ser el de contribuir a que sea más rápido, racional y equilibrado este proceso en el continente.

Como base de referencia se tomarán las líneas de acción del IICA, las que se tratan de complementar con algunas sugerencias que se hacen con el propósito de fortalecer su acción dentro de los lineamientos generales dados anteriormente. En forma global, se sugiere inicialmente reforzar la formación de equipos interdisciplinarios que afronten en forma conjunta los problemas del desarrollo rural. Como se ha corroborado a lo largo de este documento, el problema debe ser atacado por especialistas en diversos campos; por lo tanto es plenamente procedente y recomendable disponer de grupos de técnicos en todas las áreas relacionadas (aspectos físico-biológicos, económicos, sociales, políticos, administrativos, etc.) que aporten desde su punto de vista especializado un enfoque equilibrado en la formación del cuerpo doctrinario y de ejecución de lo que debe ser el desarrollo rural en América Latina.

En forma específica se tomará el caso de un país en el que se han desarrollado diversas acciones de cooperación técnica que podrían ser integrados en una concepción integral del desarrollo rural de acuerdo con los conceptos indicados.

B. REFERENCIA ESPECIFICA AL PROCESO DE DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA Y EL PAPEL DE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

Al entrar al campo específico del posible papel de la cooperación técnica internacional en el caso de un país se hará referencia particular al ejemplo de Costa Rica, como punto de partida para concretar la realización de acciones coordinadas en esta área. Los pasos a realizar podrían ser los siguientes:

1. Conocimiento de la Realidad Nacional

El primer paso, de acuerdo con los aspectos señalados previamente es el de conocer la realidad nacional y dentro de ella la situación particular del sector rural y agropecuario y de los factores que influyen en su desarrollo. Este esfuerzo debe ir íntimamente unido al que desarrollan instituciones y técnicos nacionales en el mismo sentido, para conocer el aporte que cada uno puede prestar en la solución de los problemas que se identifiquen. Como ejemplo de esta acción, en Costa Rica pueden señalarse varios avances en esta dirección, en los cuales ha estado vinculado estrechamente el IICA:

a. Elaboración del documento sobre Diagnóstico del Sector Agropecuario, preparado en 1978 por la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) con el apoyo técnico del IICA mediante un Proyecto del Fondo Simón Bolívar en Costa Rica.

b. Preparación por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) y OPSA, con apoyo del IICA, de un documento sobre Diagnóstico Institucional del Sector Agropecuario de Costa Rica (1978).

c. Realización de Diagnósticos específicos sobre los sectores de Educación Agrícola a nivel medio (1979, Ministerio de Educación Pública e IICA) y a nivel superior (1980, Universidades e IICA), en las que partiendo de los documentos anteriores y de la situación del sector agropecuario y las tendencias socio-económicas en Costa Rica se identifican aspectos que influyen en el desarrollo de la Educación Agropecuaria a nivel nacional.

d. Elaboración de otros diagnósticos a nivel específico de línea de acción que contribuyen a definir actividades específicas en cada área técnica de colaboración.

Estas actividades contribuyen a señalar puntos básicos de referencia dentro de la realidad nacional que permiten definir correctamente los rumbos de cooperación para un organismo internacional, evitando la duplicación de esfuerzos y la orientación de labores hacia campos no prioritarios o de ninguna importancia nacional.

2. Formulación de Planes de Acción a Nivel Nacional de los Organismos Internacionales de Cooperación Técnica

La preparación de análisis y documentos como los indicados anteriormente y el estudio de la realidad nacional con base en los planes de desarrollo y los programas particulares de gobierno sirven como adecuado punto de referencia para fijar los planes de acción del organismo de cooperación técnica a nivel de país.

Esta acción, que en el IICA se conoce como la formulación del Plan de Acción a Nivel de País (PANP) es de indudable importancia y es un paso obligado para la apropiada orientación de las actividades de cooperación.

Para el caso de Costa Rica, por ejemplo, se estudiaron los objetivos del Plan de Desarrollo Agropecuario, aprobado por el Gobierno Nacional, los principales problemas del sector y otros aspectos de interés que sirvieron para determinar los objetivos seleccionados para la acción del IICA en el país y para identificar las instituciones clave a las que debería apoyarse en el logro de los objetivos identificados. Toda esta acción se concretó en la elaboración del documento denominado "Primer Avance en la Formulación del Plan de Acción del IICA en Costa Rica" (1979), preparado por la Oficina del IICA en Costa Rica.

Este proceso es, por lo tanto, de vital importancia para ajustar las acciones dentro de los marcos de referencia que guían al organismo internacional de cooperación técnica y sus estrategias específicas para cada campo, de acuerdo con la realidad del país específico en que se labore.

3. Desarrollo de Actividades Específicas de Cooperación Técnica para el Desarrollo Rural

Diversas actividades de cooperación técnica pueden desarrollarse en relación con el desarrollo rural. Situaciones particulares sobre los tipos de labores a desarrollar pueden encontrarse dentro de las actividades que en cada línea de acción desarrolla, por ejemplo, cualquier oficina nacional del IICA cual puede ser el caso de la Oficina en Costa Rica, cuyo resumen de actividades se presenta por separado. No obstante, al hacer énfasis especial en las actividades dirigidas a concretar una acción particular sobre desarrollo rural a nivel de área se esbozan a continuación algunos planteamientos generales.

a. Algunas experiencias orientadas al desarrollo rural con participación de la Oficina del IICA en Costa Rica.

Existen algunas experiencias y situaciones particulares que podrían citarse como referencia a campos particulares que indican valiosos ejemplos que podrían ser canalizados hacia una acción coordinada para el desarrollo rural en algunas regiones de Costa Rica, entre las cuales pueden destacarse las siguientes:

1) Vinculación constante, mediante amplia labor de cooperación técnica a la institución básica de planificación sectorial agropecuaria (SEPSA, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria), que serviría como punto de apoyo a las acciones de programación sectorial desde los niveles superiores de actividad (PLAN-PROGRAMA) hasta llegar al campo específico del Proyecto. Esta acción permite sentar bases firmes para cualquier labor de cooperación técnica desde el sector institucional hasta la unidad de producción, aspecto básico aunque no suficiente para el eficiente desarrollo de cualquier Proyecto de Desarrollo Rural (Planificación comunmente llamada como de "arriba" hacia "abajo").

   Dentro de este Proyecto se ha colaborado también en la realización de estudios de zonificación agropecuaria para diversas regiones del país (caso de las sub-regiones de Cañas, Liberia y Santa Cruz) que pueden servir como base para desarrollar labores a nivel de área.

2) Avances importantes en el área de información agropecuaria que han permitido obtener productos de interés para cualquier posible acción de desarrollo rural tales como el marco muestral para encuestas agropecuarias y la identificación detallada de varios perfiles de área. No obstante, se ha avanzado también en el desarrollo de otro aspecto que a menudo se deja de lado y es el de buscar la generación de información primaria, procedente de la unidad de producción mediante la utilización de mecanismos de contabilidad, registro y control aplicables a nivel de agricultor; en este campo se citan experiencias tan notables como el desarrollo del Centro de Gestión del Instituto Tecnológico de Costa Rica (labor que la Oficina del IICA en Costa Rica ha apoyado) y otros proyectos con propósitos similares en la Universidad de Costa Rica y otros centros educativos a nivel superior e intermedio.

   En la medida que se fortalezcan estos esfuerzos se podrá cooperar también en el avance de otros mecanismos institucionales y administrativos que muchas veces permanecen

sin uso o se utilizan en forma parcial y descoordinada, tanto a nivel de planificación global como en el ámbito de la unidad productiva.

3) Logros concretos en el campo de la educación para el desarrollo rural, tanto a nivel superior como medio e intermedio, en el que por medio de un proyecto sobre "Organización y Planeamiento de la Educación Agrícola en Costa Rica" se ha diagnosticado la situación a nivel de todos los subsectores y se avanza hacia la completa coordinación. Al nivel de cada subsector se han obtenido grandes resultados, citándose por ahora como referencia los del campo de la educación a nivel medio, en el que se trabaja con énfasis en 15 comunidades de Costa Rica en las que hay Colegios Agropecuarios (existen 52 en el país); aplicando una concepción integral se está trabajando en áreas técnicas (planificación de fincas), económicas (mercadeo, administración), sociales (vinculación colegio-comunidad), educativas (revisión de planes, programas de estudio, metodología de la enseñanza e investigación) y aspectos institucionales (papel del Ministerio de Educación Pública en el proceso y adecuación de su estructura institucional). Además, en un esfuerzo de coordinación se ha vinculado este Proyecto con otro en el que el IICA apoya al Ministerio de Agricultura y Ganadería, para el fortalecimiento de los Centros Agrícolas Cantonales (organismos de coordinación y acción integrada institución-agricultor a nivel de cantón), puesto que existe una estrecha e indudable vinculación entre ambos esfuerzos por trabajarse con los mismos participantes. Por lo tanto, se planteó un proyecto que canaliza ambas acciones a nivel de cantón y hacia el Desarrollo Rural (Cooperación técnica para la capacitación en Desarrollo Rural de recursos humanos vinculados a los Colegios Agropecuarios y los Centros Agrícolas Cantonales de Costa Rica), en el que se pueden mostrar varios resultados al presente y una acción concreta que se ha apoyado (Integración del Colegio y el CAC de Hojancha, Guanacaste) en lo que podría ser un ejemplo de acción planificadora y coordinadora de "abajo" hacia "arriba", como complemento a la acción total de la planificación.

4) Aporte de planteamientos para la orientación de la Investigación y Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Rural. Además de las acciones de tipo institucional que se han apoyado en este campo (Proyecto de Investigación y Transferencia de Tecnología a Nivel Nacional), la Oficina del IICA en Costa Rica ha sugerido otros planteamientos a investigadores costarricenses para el mejor uso de estaciones experimentales agropecuarias partiendo del conocimiento de la realidad de la región a la cual se trata de

transferir la tecnología generada y de la reafirmación del criterio de enseñar al investigador tradicional a vertir los resultados de sus trabajos dentro de la estrategia de los sistemas de producción. Tal sucedió en un programa elaborado en conjunto con el MAG y el Servicio Nacional de Electricidad con préstamo del BID (Programa de Investigación, Capacitación y Diseños Finales de Riego en la Estación Experimental Enrique Jiménez Núñez) en el que se sugirió la estrategia de establecer unidades de producción dentro de la estación experimental, aparte del área de investigación básica y en forma simultánea a la acción de transferir los resultados de investigación hacia los agricultores.

5) Vinculación permanente de los esfuerzos de cooperación técnica con acciones concretas en las áreas de producción, productividad y comercialización para el desarrollo rural. Para los casos específicos de aumentos de producción y productividad se ha hecho énfasis en proyectos particulares (educación, investigación, planificación sectorial) y se ha recalcado que aunque estos incrementos son importantes desde el punto de vista físico-biológico, para lograr su completa efectividad es indispensable acompañarlos de eficientes acciones en otros campos (económicos, sociales, administrativos, etc.) para rendir sus verdaderos frutos dentro de los procesos integrales de desarrollo rural; dentro de este concepto se estima conveniente reforzar los cuerpos técnicos del organismo de cooperación en estas áreas específicas de la producción y la productividad para hacer frente a los crecientes requerimientos que se presentarán.

   En lo referente a comercialización, la Oficina del IICA en Costa Rica ha presentado importantes planteamientos sobre programas de mercadeo para pequeños agricultores principalmente en productos hortofrutícolas, cuya aplicación a nivel de área y de región es plenamente realizable y de trascendencia en cuanto se vincule con otras acciones tendientes al desarrollo rural. Asimismo se han presentado estrategias para desarrollar programas de agroindustria, también de gran aplicabilidad y de factible vinculación a cualquier trabajo integrado que se desarrolle a nivel de área.

6) Desarrollo de actividades de apoyo al organismo nacional de reforma agraria y a las actividades de organización campesina mediante diversos esfuerzos tanto institucionales como de capacitación, planificación y otras labores de cooperación técnica. En relación con el desarrollo rural y con trabajos a nivel de área pueden señalarse las siguientes acciones:

a) Colaboración al Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en 1978, en la planificación de 7 fincas del denominado Complejo Coyolar, trabajo en el que participaron, junto a los técnicos nacionales, especialistas del IICA en diversas áreas (administración rural, mercadeo, planificación física, planificación sectorial, aspectos jurídicos y organizativos, etc.) llegándose a plantear un plan de desarrollo de tipo integral que incluyó hasta un estudio sobre desarrollo a nivel de área y región, así como las posibles obras de infraestructura a establecer o consolidar tanto a nivel agregado en la región como dentro del asentamiento.

b) Apoyo al ITCO en el establecimiento y consolidación de varias empresas campesinas (empresas cooperativas, empresa juvenil agropecuaria, etc.), para lo que se han desarrollado actividades de diagnóstico, planificación y capacitación con resultados satisfactorios que servirían como base para cualquier acción de integración hacía el desarrollo rural.

c) Cooperación con el MAG en el fortalecimiento de los Centros Agrícolas Cantonales (como se indicó previamente en el punto 3 de este documento) los cuales existen en más de 50 de los 80 cantones de Costa Rica y son un adecuado punto de partida para las acciones de organización campesina.

Todas estas actividades y otras más que pudieran citarse como ejemplo, indican la existencia de algunas experiencias en las que ha colaborado la Oficina del IICA en Costa Rica que podrían ser tomadas como base hacia una acción coordinada de cooperación técnica para el desarrollo rural en el país.

Con base en estos antecedentes, se indicarán a continuación algunos planteamientos que la Oficina ha venido preparando en el deseo de concretar acciones en este campo del desarrollo rural.

4. Sugerencias para organizar algunas acciones de cooperación técnica para el desarrollo rural en Costa Rica

Una vez se han presentado diversas acciones en que el IICA ha participado en Costa Rica, tratando de integrar esfuerzos hacia el desarrollo rural, a continuación se señalan algunos lineamientos generales que se esperan ampliar para organizar acciones de cooperación técnica para el desarrollo rural a partir de 1981 de acuerdo con los criterios previamente señalados.

a. Desarrollo de Proyectos de Area*

La idea básica en este tipo de proyectos es la de apoyar a los organismos del sector agropecuario, en particular los de planificación, en cuanto a fortalecer su capacidad para formular e implementar planes, programas y proyectos a nivel regional y microregional o de área. Dichos proyectos tienen como objetivo fundamental ayudar a mejorar la calidad de vida de los habitantes del medio rural y para ello se fijan objetivos intermedios tales como el mejoramiento de la producción y productividad, aumento del empleo y una más racional distribución de los excedentes, los que se tratan de lograr mediante una estrategia de trabajo por área, en la que se busca la planificación integral de la micro-región basada en un eje central que es el sector productivo agropecuario. Tal estrategia implica y facilita la participación de los pobladores de la zona del proyecto tanto en la fase de formulación como en la de la implementación del proyecto.

Por otra parte, obliga al organismo central de planificación del sector agropecuario y a las demás instituciones que lo integran a una descentralización y a una programación operativa regional, que conjugue en este nivel los planes y programas nacionales con los proyectos y actividades desarrolladas o esperadas por el nivel de área, lo que no es otra cosa que un mecanismo de arriba hacia abajo y viceversa en lo que a planificación e implementación, con énfasis en el aspectos de evaluación, se refiere.

En el caso de Costa Rica se ha elaborado un proyecto que contempla los aspectos señalados y que se imbrica con el resto de las acciones del IICA en el país, dentro de un área específica. Este proyecto tiene como objetivo el apoyar a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Agropecuaria (SEPSA), en la creación de Unidades de Planificación a nivel regional y sub-regional que, estando localizadas en áreas específicas dentro del medio rural, sean capaces de elaborar e implementar proyectos para la zona, los que necesariamente deberán contar con la participación de la población de base debidamente organizada, en todas las fases del Proyecto. Para este efecto se cuenta con el trabajo coordinado de la Oficina en Costa Rica y PROPLAN, por parte del IICA y con el apoyo de SEPSA como institución nacional.

---

* Resúmen elaborado por el Arq. Guillermo Moreno L., técnico de la Oficina del IICA en Costa Rica

En el primer año de actividades se piensa obtener como productos fundamentales: la organización institucional y de base en el área para la realización del Proyecto, la formulación y aplicación de metodologías de diagnósticos a nivel micro-regional, la elaboración e inicio de aplicación de metodologías de planificación a nivel de zona, una modalidad efectiva para el manejo de proyectos a nivel de área y una propuesta operativa para su aplicación y la capacitación de funcionarios de instituciones nacionales de elementos de base.

Como propuesta preliminar se ha pensado en iniciar, en enero de 1981, el Proyecto en una o dos áreas, cuyas alternativas son en la región Brunca (Pacífico Sur) la Península de Osa, en la región Huetar Atlántica el Valle de Talamanca; en la región Central las zonas de San Carlos y/o de Orotina y en la región Chorotega (Guanacaste) la parte sur de la Península de Nicoya.

En todas ellas es posible la conjugación de este con otros proyectos que se vienen desarrollando, concretamente el de Centros Agrícolas Cantonales y el de Educación Agrícola a Nivel Medio.

b. Cooperación técnica para la capacitación en desarrollo rural y el desarrollo de proyectos a nivel de región, comunidad o cantón.

Un aspecto importante en el adelanto de labores de cooperación técnica para el desarrollo rural es el de promover la realización de actividades de capacitación sobre el tema y sobre la forma de materializar acciones a nivel de región, comunidad o cantón por medio de la preparación y ejecución de proyectos de tipo agropecuario y rural que vayan en beneficio de estos sectores.

En relación con los aspectos que justifican esta acción, se conoce que en Costa Rica existe por ejemplo, una falta más o menos generalizada de un concepto uniforme sobre lo que es desarrollo rural y las acciones necesarias para implementar sus objetivos, una carencia de capacidad técnica y falta de personal capacitado para la elaboración de proyectos productivos que vayan en beneficio de las comunidades en forma directa o indirecta, una deficiente aplicación de mecanismos de coordinación a nivel de campo, una escasa o nula participación de las comunidades en los procesos de planificación y organización de los programas y proyectos vinculados con el desarrollo rural que tienen directa relación con ellas, un desconocimiento del importante papel que tienen entidades a nivel de cantón como los Colegios Agropecuarios y los Centros Agrícolas Cantonales como posibles núcleos básicos para canalizar gran cantidad de las acciones que sobre desarrollo rural se pueden adelantar a este nivel en el país y muchos otros factores que inciden en el problema.

Ante esta situación se ha planteado un proyecto por parte de la Oficina del IICA en Costa Rica que ha sido apoyado por parte del Programa IICA/UNICEF y que necesita de la colaboración de otros programas de la institución para lograr sus objetivos ante la importancia y magnitud del esfuerzo a realizar. El objetivo general del Proyecto es el de contribuir a la definición y a la determinación de un concepto claro y coherente sobre lo que se entiende por desarrollo rural en Costa Rica y promover la realización de actividades de capacitación sobre el tema cooperando en la realización de los cambios programáticos y administrativos que permitan la institucionalización del proceso.

Para el efecto se están programando y realizando acciones tendientes a lograr las siguientes metas: Contribuir a unificar criterios sobre el concepto de desarrollo rural entre los funcionarios nacionales involucrados en acciones de capacitación para el mismo, promover el establecimiento de actividades de capacitación sobre desarrollo rural en las facultades agropecuarias de universidades costarricenses que adelanten acciones en este campo, cooperar en la revisión de los programas de estudio de los Colegios Agropecuarios (en la rama técnica y la de educación familiar y social) tanto en su secuencia total como en su contenido por asignatura para que respondan a las estrategias de desarrollo rural del país, colaborar en el fortalecimiento de la vinculación y coordinación de actividades de los Colegios, los Centros Agrícolas Cantonales y las comunidades para optimizar los logros de las acciones de desarrollo que se lleven a cabo y cooperar en la implementación de los cambios programáticos y administrativos que se consideren necesarios para la institucionalización del proceso.

Algunas de estas acciones se están llevando a cabo en la actualidad, pero es indudable que para lograr un mayor impacto se necesita del concurso de todos los esfuerzos que puedan incorporarse a la acción que iniciándose por unas regiones, puede perfectamente extenderse a nivel nacional ante el carácter integrado del trabajo que se piensa adelantar.

Para esto es vital la capacitación tanto de funcionarios y comunidades nacionales, como también en forma primordial de los técnicos del IICA que podrían llevar adelante este tipo de acciones, aspecto sobre el que es necesario insistir para unificar criterios dentro de los lineamientos fijados en la nueva Convención de la entidad como organismo básico de cooperación técnica para el desarrollo rural.

Estos son apenas algunos planteamientos de acciones que pueden ser desarrolladas y que servirían como base para concretar actividades en esta orientación de la cooperación técnica para el desarrollo rural. Otras ideas surgirán, pero lo importante es buscar prontamente el ofrecer soluciones en esta área a los países latinoamericanos que esperan bastante de los organismos internacionales de cooperación técnica.

B I B L I O G R A F I A

1. ARAUJO. J.E.G. El Desarrollo Rural Regional. Desarrollo Rural en las Américas. B(2): 101-109, 1976.

2. DOVRING. F. La parte dedicada a la agricultura de una población creciente. In. CK. Eicher y L.W. Witt. La Agricultura en el Desarrollo Económico México: Limusa Wiley S.A. 1968. pp 93-113.

3. IICA Plan indicativo de Mediano Plazo. El IICA en los próximos cinco años. Serie Documentos Oficiales #15. pp 25-75.

4. IICA Reunión Técnica sobre tipificación de Empresas Agropecuarias. Editado por Hugo Cohan. Montevideo. 1977. 172 p.

5. MARULL. J.D. Desarrollo Rural en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas 8 (2): 125-136, 1976.

6. MURCIA. H. Administración de Empresas Asociativas de Producción Agropecuaria. IICA Costa Rica: Serie de Libros y Materiales Educativos #36, 1978. 232 p.

7. _____ Unidades de Producción dentro de Estaciones Experimentales Agropecuarias. Desarrollo Rural en las Américas. 10 (1): 5-24, 1978.

8. NICHOLLS. W.H. El lugar de la Agricultura en el Desarrollo Económico. In. C.K. y L.W. Witt. La Agricultura en el Desarrollo Económico México: Imusa Wiley, S.A. 1968. pp 17-53.

9. PINTO. A. Inflación: Raíces Estructurales. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. 420 p.

10. RUSSET. B.M. et al. World Handbook of Political and Social Indicators New Haven, Connie Yale University Prees, 1964, 373 p.

11. SCHULTZ. T.W. Conexiones entre los recursos naturales y el crecimiento económico. In. C.K. Eicher y L.W. Witt. La Agricultura en el Desarrollo Económico. México: Limusa Wiley S.A. 1968.

12. STALEY. EUGENE. The Future of Underdeveloped Countries. New York: Praeger 1961. 483 p.

13. UNITED NATIONS. Research Institute for Social Development, The Concept of Development and its Measurement. International Social Development Review. Vol. 2. 1970. pp. 1-6.

14. UNITED STATES DEMARTMEN OF AGRICULTURE. Economic Research Service. Digest of Economic Development Division Research. August 1974-August 1975. #5 Washington D.C.: USDA-ERS-EDD. 1975. 50 p.

15. WITKON. C. Metodología de la Planificación de Proyectos para el Desarrollo Regional Integral. Desarrollo Rural en las Américas. 8 (2): 111-124. 1976.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

Area 1

COORDINACION DEL PLAN DE ACCION DEL IICA EN COSTA RICA

D O C U M E N T O B

SITUACION Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA*

---

* Por Ing. Víctor Tunarosa M., Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios. Coordinador del Proyecto de "Fortalecimiento Institucional del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria de Costa Rica". Este trabajo ha sido preparado para el Seminario Interno sobre Administración y Gestión Institucional. Quito, Noviembre de 1980.

SITUACION Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO RURAL EN COSTA RICA*

I ASPECTOS GENERALES

En Costa Rica no existe una definición categórica sobre lo rural, pero todas las actividades estan involucradas en los aspectos poblacionales, económicos, territoriales, sociales y político-administrativos de la planificación y el desarrollo, caracterizándolo como un país predominantemente rural, en donde el 53.4% de la población vive en el campo y la agricultura constituye el 56.6% de las exportaciones y aporta el 20% del PIB. 1/

El 52% de la población económicamente activa, reside en zonas rurales y trabaja en distintas actividades, siendo la principal la de productores y trabajadores agropecuarios. De acuerdo a la población rural de 10 años y más el 53% corresponde a hombres y el 42% a mujeres con un grado de alfabetismo del 85%. El desempleo visible total en zonas rurales se estima en 7.7%, que conjuntamente con el subempleo, se llega a un 18% de la población económicamente activa rural.

Una característica peculiar del país en cuanto a ingreso, es que ha pasado a estar proporcionalmente menos concentrado en los grupos de más alto ingreso y más ponderado en favor de los grupos de ingreso medio, pero también los grupos de ingreso más bajo continúan recibiendo una pequeña proporción del total 2/. En efecto, el 60% intermedio en todas las familias recibió el 44% de todos los ingresos en 1973, el 20% superior de todas las familias continua recibiendo una parte elevada del ingreso que ascendía al 50% en 1971.

1/ Dirección General de Estadística y Censos - Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, SEPSA.

2/ Misión Tripartita BID-BIRF-AID

* Por Ing. Víctor Tunarosa M., Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios. Coordinador del Proyecto de "Fortalecimiento Institucional del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario de Costa Rica". Este trabajo ha sido preparado para el Seminario Interno sobre Administración y Gestión Institucional. Quito, Noviembre 1980

II. ACCIONES GUBERNAMENTALES

A. POLITICAS

El Plan Nacional de Desarrollo formulado por el Gobierno, establece la "realización plena e integral del ser humano y la armonización de los intereses de todos los sectores sociales, así como el desarrollo integral de la sociedad y de un sistema político orientado hacia el logro de una democracia más participativa....". Queda entendido que este postulado tiene particular significación en el Sector Rural, puesto que los objetivos del Programa de Desarrollo Social, se orientan en forma categórica hacia el "mejoramiento de las condiciones de vida de la población marginada, propiamente la del medio rural".

Como medidas de política, las acciones se diseñaron hacia la confección de una estructura del gasto que ponga énfasis en actividades de mayor efecto redistributivo y que lleguen a solucionar los problemas de salud, nutrición, vivienda e infraestructura básica.

El gobierno se ha planteado como mecanismo operativo que le conduzca al cumplimiento de los objetivos, la asignación de recursos a nivel de las instituciones públicas y autónomas para financiar programas específicos de mejoramiento de la vida rural y al esbozo de un Programa de Desarrollo Rural Integral, orientado a mejorar las condiciones de vida socioeconómicas de los pobladores de las zonas rurales, el cual se detalla más adelante.

B. INSTRUMENTOS OPERATIVOS

Desde hace algún tiempo existen por ley, los Centros Agrícolas Cantonales, cuyo objetivo, es el de promover la participación de la población local en el planeamiento y ejecución de programas tendientes al desarrollo agropecuario y rural y al mejoramiento del bienestar social de la comunidad. Mediante Decreto Ejecutivo N°10.653-P-OP del 5 de octubre de 1979, se estableció la Regionalización Socioeconómica y administrativa, la cual busca organizar a la población dispersa espontáneamente en toda la periferia, de manera que se pueda lograr en forma rápida y eficiente su desarrollo económico y social; además el proceso centralizado, racionalizar el uso de los recursos humanos, económicos y naturales del país y facilitar la coordinación de las actividades del sector público a escala regional, subregional y local.

Finalmente, se puede señalar que desde el punto de vista de legislación que afecta en menor o mayor grado al sector rural se tiene la Ley de Universalización del Seguro, Reformas al Impuesto Territorial, Modificaciones a la Ley de Reordenamiento Agrario, Ley Forestal y de Parques Nacionales, etc.

Como cambio de política y estrategia hacia lo rural efectuado en los últimos 10 años, se puede mencionar la descentralización de los servicios hacia las zonas rurales, deseo expreso de fortalecimiento a la regionalización y programación de financiamiento externo para las zonas rurales.

III. MECANISMOS DE APOYO

Mediante el Decreto Legislativo Nº4624 del 4 de mayo de 1970, que creó el Código Municipal, establece para las municipalidades en su Artículo 4, numeral 8 lo siguiente: "Formular una política de desarrollo rural integral, tendiente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos y los estímulos necesarios para que la población campesina del cantón mejore cada día sus condiciones de vida y de trabajo. Esta política deberá comprender necesariamente un plan orgánico de caminos vecinales, una buena red de comunicaciones postales, telegráficas, un activo programa de organización de las comunidades rurales y un adecuado plan de construcción y mejoramiento de la vivienda rural"

De la misma manera su Artículo 19 crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, con carácter de institución de derecho público, plena personería jurídica y patrimonio propio. Se establece como "órgano destinado a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés para una municipalidad, grupos de municipalidades o todo el país.

Como instrumento básico de integración en la organización para la ejecución, se creo el Sistema de Planificación y de Coordinación Sectorial y Regional, mediante el cual se orienta la acción del Gobierno para integrar económica y socialmente la totalidad de territorio. Como parte importante del Sistema, se crearon los Consejos de Desarrollo Regional y Subregional, cuya función es determinar y coordinar las políticas más adecuadas para el desarrollo de cada región, orientar la elaboración de los planes y programas regionales, aprobarlos y velar por su cumplimiento, en estrecha relación con el IFAM. FIG. 1

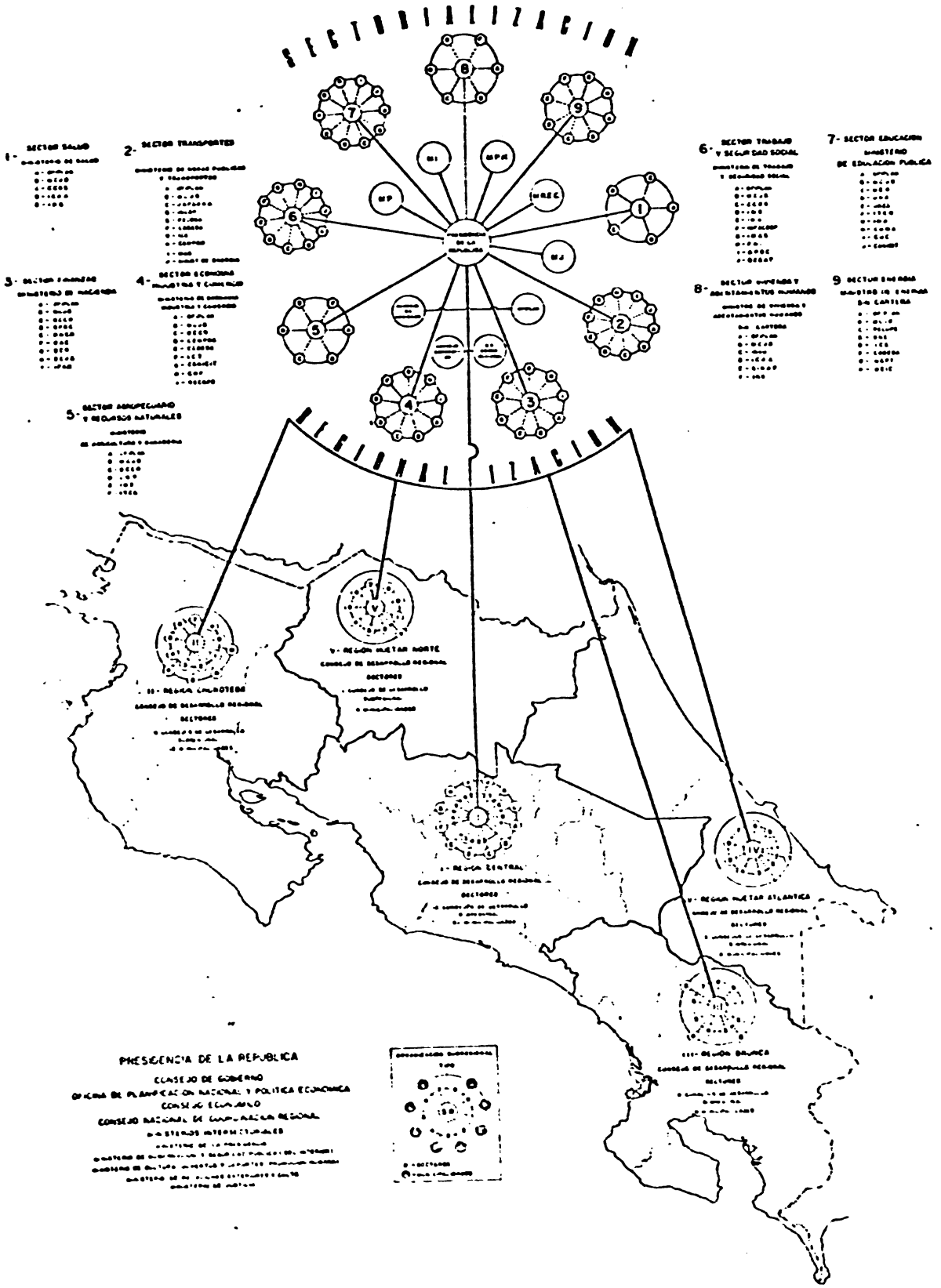
Dado que la puesta en marcha del Sistema es muy reciente, no se tienen muchas acciones específicas en ejecución, pero se puede mencionar que las decisiones se transforman en proyectos que cumplen objetivos de beneficio económico y social dentro del sector rural, así tenemos los proyectos de Crédito y Desarrollo, BID 1410 y Coto Sur. De la misma manera, el organismo central de Planificación, OFIPLAN, se encuentra diseñando un mecanismo que permite darle seguimiento, control y evaluación a lo programado; sin embargo, en una primera aproximación y a través del estudio de los presupuestos y el análisis del financiamiento institucional que realiza el Ministerio de Hacienda y OFIPLAN se verifica el cumplimiento de lo programado.

IV. PARTICIPACION EN EL DESARROLLO RURAL

En el país, no existen investigaciones o estudios cuidadosos que identifiquen y caracterizen los recursos humanos especializados para conducir las diferentes acciones del desarrollo rural, a pesar del convencimiento que tiene el Estado de estar trabajando en desarrollo rural desde su creación misma.

FIGURA Nº 1

SISTEMAS DE PLANIFICACION Y DE COORDINACION SECTORIAL Y REGIONAL



A nivel operativo, actualmente participan en actividades de apoyo a la población rural casi todas las entidades que constituyen el Estado Costarricense. Sin embargo, estos mismos organismos sirven al sector urbano y en la mayoría de los casos el énfasis está hacia este último, siendo el sector agropecuario el único con énfasis en el sector rural, aunque la mayor parte del producto agropecuario es consumido por el sector rural o exportado.

Pero las entidades nacionales saben en realidad muy poco sobre las opiniones, actitudes y valores de los funcionarios y población rural que apoyan y trabajan en el sector rural. En este sentido el actual Gobierno ha manifestado que "el punto débil del desarrollo rural se encuentra en la poca o a veces ninguna participación de las comunidades y en las decisiones unilaterales de los organismos".

V. ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO RURAL

A. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

El Gobierno ha diseñado estratégicamente un Programa de Desarrollo Rural Integral, PDRI, el cual se propone "movilizar y utilizar el gran potencial de actividad creativa de las comunidades rurales, encauzando sus anhelos y propósitos de superación a través de proyectos y acciones viables de desarrollo que, surgidos de su propio seno, reciban el apoyo del Gobierno Central y del sector público en general. No se trata de un programa o conjunto de programas de inversión pública que las instituciones del Estado por decisión propia, unilateral, van a realizar en las áreas rurales. Son fundamentalmente las propias comunidades, debidamente organizadas, las que van a decidir, consciente y responsablemente, cómo y en qué orden de prioridad se deben resolver sus problemas, y cuál va a ser su aporte a la ejecución de los respectivos proyectos o actividades. El Programa se propone hacer realidad, en el más amplio sentido del vocable, la participación popular en las acciones del sector público en materia de interés rural.

Esta forma de acción conjunta Comunidad-Estado, realizada a través de proyectos localmente concebidos y estructurados, constituye el elemento que va a hacer posible coordinar en forma efectiva, racionalizar y darle sentido de integridad, a las labores que el programa se propone realizar para mejorar las condiciones de vida del campesino costarricense. La tónica del trabajo va ser la coordinación, que para que sea efectiva, va a operar simultáneamente de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. De ahí la necesidad de que la dirección superior del programa esté ubicada, administrativamente, en un lugar en donde pueda disfrutar directa y permanentemente del apoyo presidencial. No sólo el Gobierno Central, sino también los entes descentralizados, van a tener que adecuar sus actividades y servicios, a las necesidades y características de esta nueva concepción del desarrollo rural. Pero las comunidades rurales, a su vez, van a tener que hacer lo propio para hacerse acreedoras a los beneficios crecientes de la acción del Estado. No sólo van a estar integradas activamente al programa, cuando sea el caso, los servicios que reciben van a estar condicionados al cumplimiento de determinados requisitos, que permitan garantizar, en la medida de lo posible, el logro de los objetivos de promoción

económica o social con ellos perseguidos. La asistencia técnico-agrícola por ejemplo, estará condicionada a la organización previa de los productores para recibirla, y el crédito agrícola llegará un momento en que sólo será otorgado, en el tanto en que exista la certeza de que los usuarios van a contar con la asistencia técnica debida y que sus prácticas agrícolas y ganaderas van a ajustarse al consejo de los técnicos. Pero a su vez, ni los organismos especializados del sector, ni los bancos, van a promover ninguna actividad empresarial, sin la garantía de un mercado debidamente identificado y sin la correspondiente organización para la comercialización de los productos.

Con estos servicios así amarrados, podría pensarse también en la posibilidad de incorporar al crédito agrícola, en un futuro no lejano, un sistema de ahorro ligado al resultado económico de las actividades del agricultor, con el fin de que éste se vaya liberando paulatinamente de su dependencia del crédito bancario y de cualquiera otras fuentes financieras externas a su empresa Fig. 2

B. ALCANCES DEL PROGRAMA

Dentro del marco conceptual teórico, el programa esta concebido para promover las actividades económicas; para promover y mejorar la organización de las comunidades rurales y hacerlas partícipes más conscientes y más activas de la construcción de su propio destino; para promover y mejorar la calidad de la vida, individual y colectiva, de todos y cada uno de los habitantes de las áreas rurales del país. Esta es una meta ambiciosa y es por ello que se requiere en la práctica de la acción concentrada de los organismos del Estado y del Sector Privado para su ejecución.

Conscientes, por otro lado, de que es indispensable, someter a prueba la metodología de desarrollo que se va a aplicar, adquirir experiencia con ella antes de emprender una acción generalizada y considerando también las limitaciones de recursos de diverso orden económico y humano en particular que afectan la acción del Estado, en su fase inicial el programa sólo cubrirá algunas áreas especialmente seleccionadas, que llenarán la doble función de áreas laboratorio y áreas demostrativas. Los conocimientos y la experiencia que en ellas se adquiera, permitirán proyectar luego el programa a otras comunidades, en un ámbito más amplio y minimizar el riesgo del error a que está expuesta toda nueva acción.

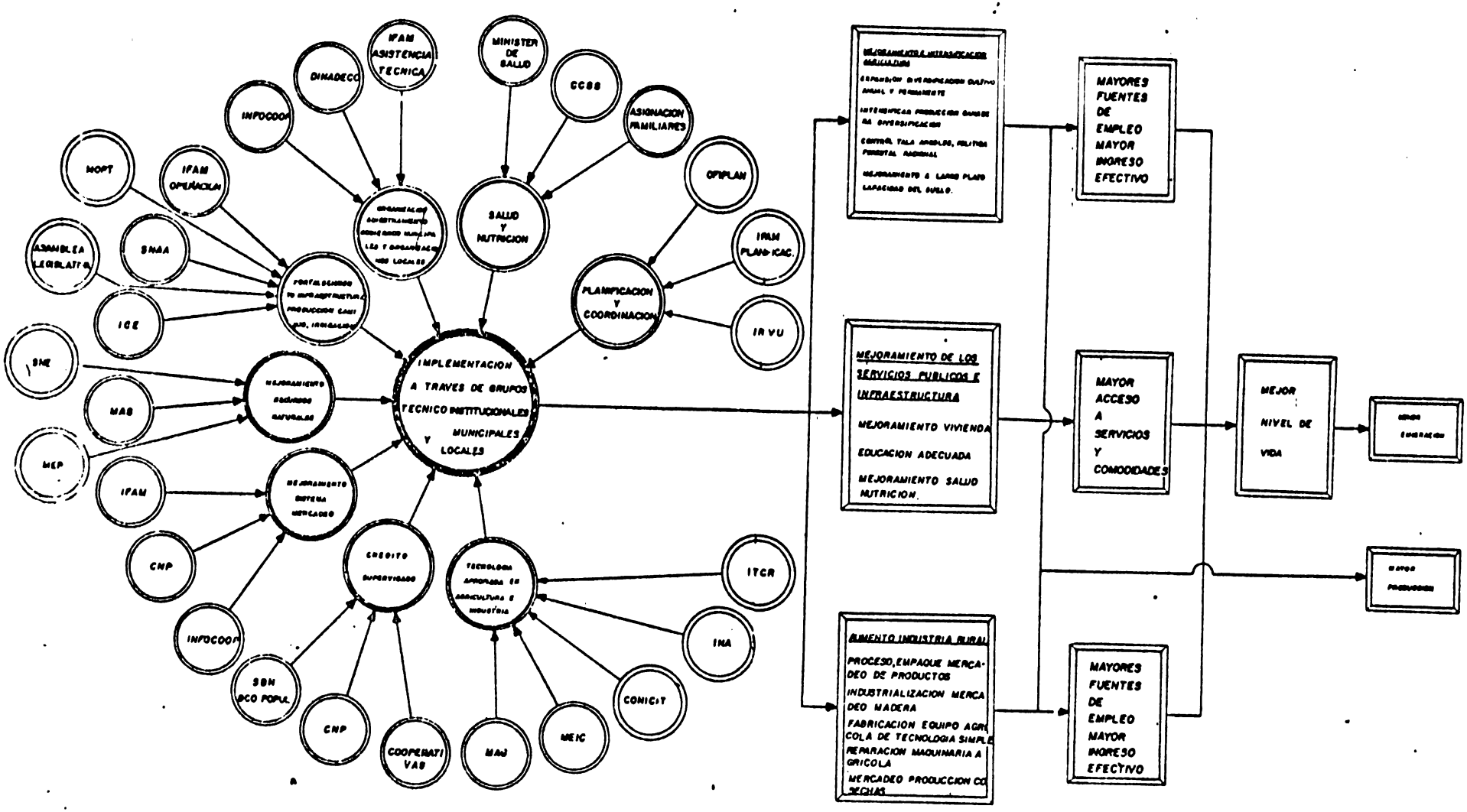
C. ESTRUCTURA

La estructura dada al programa arranca de organizaciones comunales básicas, a través de las cuales se canalizarán las aspiraciones, ideas e inquietudes de la población rural como un todo y se dará forma a las acciones que han de conducir a la materialización de sus anhelos de superación.

En segundo término, están los comités y las organizaciones especiales, creados para estudiar determinados problemas, para atender proyectos específicos o para conducir las acciones que se haya dispuesto ejecutar.

FIGURA Nº2

ESQUEMA DE DESARROLLO INTEGRAL EN EL SECTOR RURAL



Para coordinar los esfuerzos e iniciativas de la comunidad, con las correspondientes acciones del Gobierno Central y demás instituciones del Estado, en cada área de acción, o núcleo de desarrollo, habrá una Comisión de Desarrollo, en la cual estarán representados.

- La asociación comunal básica
- Las cooperativas, las empresas de autogestión y otros grupos con fines y organización similares.
- La municipalidad o municipalidades bajo cuya jurisdicción está el área objeto de la acción del programa.
- El centro o los centros agrícolas cantonales (CACS), ubicados dentro del área de acción del programa.
- Las instituciones públicas que realicen actividades importantes en la zona de desarrollo y que tengan personal permanente en ellas.
- Cualesquiera otras asociaciones o grupos organizados, representativos de los intereses de un núcleo importante de la población.

D. ORGANIZACION OPERATIVA

A nivel nacional, el Programa estará dirigido por un Consejo de Desarrollo Rural Integral, formado por los Ministros de Planificación, Agricultura, Promoción Humana, Transportes, Salud, Economía e Industria y Educación y por los Presidentes Ejecutivos del Banco Central, del Consejo Nacional de Producción, del ITCO, del IFAM y del Director Ejecutivo del INFOCOOP, o sea por los titulares de las entidades del sector público más directamente vinculadas al desarrollo rural. Este Consejo estará presidido por el Presidente de la República o por uno de los Vicepresidentes, y su función es dictar las políticas, aprobar los programas de acción nacionales y sus respectivos presupuestos, evaluar la labor que se vaya realizando y designar a los miembros del Comité Coordinador Interinstitucional. Se reunirá ordinariamente dos veces al año y estraordinariamente cuando circunstancias muy especiales lo ameriten, a juicio de su Presidente. Fig. 3

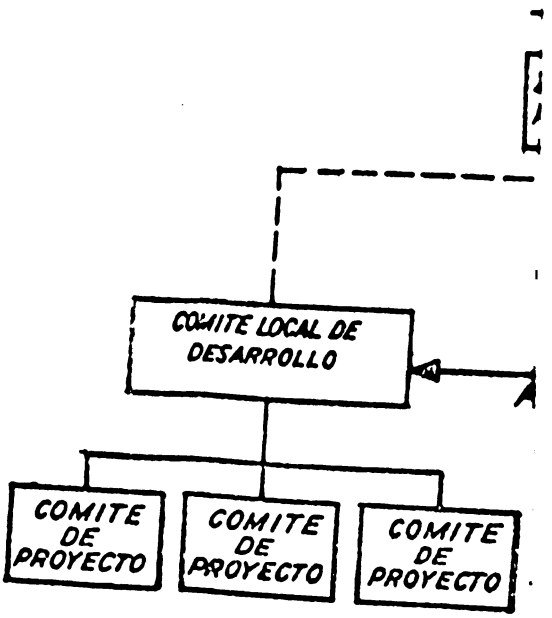
VI. PROYECTOS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO

En el país no existen en ejecución proyectos de Desarrollo Rural Integrado en el sentido más amplio de su concepción.

Los esfuerzos que ha hecho el país, han sufrido reveses por la falta de una adecuada estrategia institucional que integre y oriente las acciones al desarrollo rural. En el Sector Agropecuario, el ITCO ha venido manejando algunas actividades agropecuarias con el apoyo de otros servicios como salud, vivienda, obras públicas, electricidad y organización de base, pero no se le puede considerar DRI.

En el Sector Rural, el Banco Central y OFIPLAN, han formulado algunos proyectos (Pococí, Región Atlántica) pero no han sido operacionalizados, al parecer por cambios en las directrices dadas inicialmente

FIGURA Nº3



tanto [illegible], en lo que respecta [illegible]
y los Planes Anuales Operativos, PAO.

1/ OTHLAN El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica. San José, Costa Rica. Enero 1980

Se puede mencionar que desde el inicio en la etapa de formulación han existido problemas de coordinación, motivados por los intereses específicos de cada institución y que la programación de gastos para los proyectos salen de sus propios presupuestos.

VII DESARROLLO RURAL VS DESARROLLO AGRICOLA

El IICA a nivel del país viene desarrollando actividades dentro de sus siete líneas de acción y lo realiza por medio de proyectos específicos, que en algunos casos cubre otros sectores diferentes al agropecuario P.E.Educación. Sin embargo, para el próximo año de 1981, el Plan de Acción del IICA en Costa Rica, tiene programado realizar un proyecto que orientará sus acciones en la integración del desarrollo rural. Los organismos de Planificación Nacional y Sectorial Agropecuarios, tienen claramente definido el desarrollo rural integrado y el desarrollo agrícola y se le considera a este último como el que mayor aporte hace al componente rural.

En él se vienen haciendo esfuerzos en materia de planificación y muy especialmente en programación e instrumentación para la ejecución a fin de llegar en forma armónica y coherente a todas las regiones del país, de tal manera que los distintos sectores económicos y sociales participen en el desarrollo rural. En este aspecto la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, OFIPLAN y las Secretarias Ejecutivas de Planificación Sectorial vienen asumiendo el liderazgo de la coordinación.

VIII MECANISMOS DE DIRECCION Y COORDINACION

Una de las fallas que se ha venido presentando dentro del desarrollo rural es la falta de una estrategia institucional que oriente hacia la definición de un organismo rector del desarrollo rural y que a su vez, pueda integrar y coordinar los diferentes esfuerzos sectoriales. Todas las estructuras organizativas propuestas no han alcanzado el liderazgo y en algunos casos su rol y función básica se han visto deteriorados.

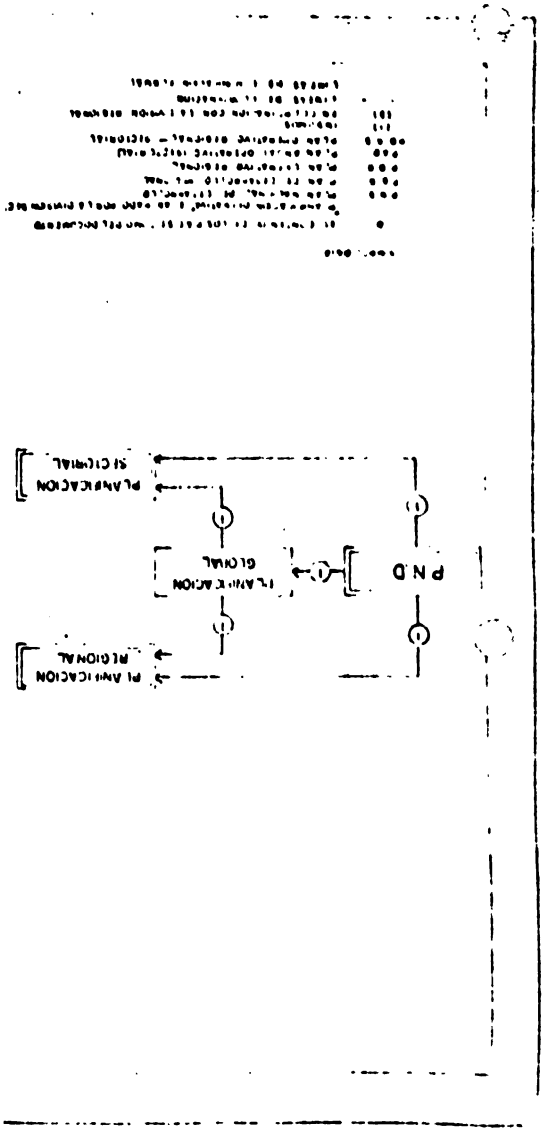
Para la dirección y coordinación de las acciones del sector público, orientados hacia el sector rural y local, ya se mencionó que el Gobierno ha tomado una decisión planificadora en el sentido de definir la política pública económica y social en sus aspectos globales y desagregarla en políticas regionales, luego en políticas sectoriales y finalmente en políticas institucionales, pues cada una de estas fases representa un grado de contenido y de detalle diferente, así como también una perspectiva técnica y de gestión, complementarias pero distintas entre sí, ello concibiendo siempre la totalidad de estas fases como un proceso integrado que permita llegar a la acción institucional desde una formulación global de objetivos y estrategias de política pública 1/. Lo anterior lo sustentan el Decreto Ejecutivo Nº10157-P-OP y Nº9544 P-OP los cuales crean el Subsistema de Planificación Regional y Urbana y el Subsistema de Planificación Sectorial.

En la Fig. 4, se presenta el proceso de integración operativo de los subsistemas referidos, en lo que respecta a los Planes Operativos Regionales, POR y los Planes Anuales Operativos, PAO.

1/ OFIPLAN. El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica. San José, Costa Rica. Enero 1980

IX ACCIONES CONTEMPLADAS EN LOS PDI

En un Programa Nacional de Desarrollo Rural, deben considerarse en primer término los servicios y funciones afinentes a lo agropecuario, puesto que estos constituyen el eje económico de la producción a nivel de cualquier área rural y además deberán ser adicionados o complementados con los sen-



IX. ACCIONES CONTEMPLADAS EN LOS DRI

En un Programa Nacional de Desarrollo Rural, deben considerarse en primer término los servicios y funciones afinentes a lo agropecuario, puesto que estos constituyen el eje económico de la producción a nivel de cualquier área rural y además deberán ser adicionados o complementados con los servicios de educación, salud, organización y promoción social e infraestructura básica (Electrificación, carreteras, teléfonos y correos, acueductos y alcantarillados, vivienda y urbanismo, centros de acopio y silos, etc.).

En el cuadro N°1, se presentan los servicios que han sido considerados en los proyectos DRI formulados en el país. En este aspecto, es necesario recordar lo dicho anteriormente, en cuanto a que no se ha pasado a la etapa de ejecución de lo formulado y que los recursos para el financiamiento de las acciones tendrán que ser aportados por cada una de las instituciones participantes.

Respecto a la importancia medida en cantidad de recursos, tiene variaciones significativas en Costa Rica, al menos en los últimos años, puesto que los gastos en inversión vienen reduciéndose en beneficio de los gastos de funcionamiento. Sin embargo, se puede decir que se le ha dado prioridad a la vivienda rural, salud, educación y promoción y organización humana.

X. DIFERENCIA ENTRE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y RURALES

En el cuadro N°1, se presenta la diferenciación de los servicios típicos de actividades de apoyo al sector agropecuario en relación con el sector rural. Pero cabe anotar que algunos de estos los apoyan a ambos sin que se presente una clara diferenciación.

Así tenemos: investigación, extensión, educación, crédito, seguro, mercadeo, precios, provisión de insumos, transformación de productos primarios, salud animal y vegetal, evaluación y administración de recursos naturales, titulación, riego, etc.

XI. RECURSOS PARA EL SECTOR RURAL

No es fácil llegar a la tipificación y cuantificación de los recursos presupuestarios, humanos y organizacionales que el Estado ha asignado al sector rural. En la actualidad se trabaja intensamente en estos aspectos, apoyados en la ley de Administración Financiera y en los Decretos Ejecutivos que establecen los Sistemas de Planificación Regional y Urbana y la Sectorialización. La primera tiene ya varios años de operación y la tendencia actual es proponder hacia su modernización para hacerla más ágil y funcional. Los Decretos son de muy reciente promulgación y se espera que su implementación cumplan con los objetivos de dinamizar la administración pública.

No sobra mencionar que el manejo de los recursos asignados al sector rural presenta la peculiaridad de programarse y administrarse desde las oficinas centrales de las instituciones y porcentualmente los gastos de operación e inversión no alcanzan a una tercera parte del presupuesto global asignado.1/

1/ SEPSA, Unidad de Proyectos. Subsistema de Inversiones para el Sector Público Agropecuario. 1980.

CUADRO No. 1

SERVICIOS O FUNCIONES QUE PUEDEN ESTAR CONTENIDOS EN ACTIVIDADES DE APOYO A LO AGROPECUARIO Y A LO RURAL

Servicios / Funciones	A LO AGROPECUARIO	A LO RURAL
Investigación y Estudios	x	(x)
Extensión	x	
Educación	x	(x)
Capacitación	x	x
Promoc. y Organiz. Social		(x)
Crédito	x	
Seguros	x	
Comercio		x
Mercadeo	x	
Precios	x	
Provisión de insumos	x	
Defensa y Seguridad		x
Transf. Productos Primarios	x	(x)
Electrificación		(x)
Salud Animal	x	
Sanidad Vegetal	x	
Invest. y Evaluac. Rec. Naturales	(x)	
Conserv. y Adminis.Rec. Naturales	x	
Regulación		x
Carreteras y Caminos		(x)
Dotación de Tierras	(x)	
Titulación	(x)	
Ingeniería Rural		(x)
Riego	x	
Salud Humana		(x)
Vivienda y Urbanismo		(x)
Empleo		x
Saneamiento Ambiental		x
Nutrición		(x)
Acueductos y Alcantarillado		(x)
Correos y Telégrafos		x
Cultura y Recreación		(x)

(x) Están incluidas en el DRI

XII. ZONIFICACION Y REGIONALIZACION

En el Sector Agropecuario se han venido haciendo estudios de Zonificación, los cuales han servido para los planificadores y economistas quienes han llevado sus resultados a la programación específica de los productos agropecuarios, atendiendo la oferta y demanda dentro del marco local, regional y nacional.

En síntesis, los esfuerzos han permitido obtener información para la localización en el territorio de los diversos rubros productivos y la identificación de una amplia gama de cultivos para cada una de las áreas propuestas.

"La regionalización planteada para Costa Rica, se basa en criterios demográficos, económicos, territoriales (se trató de utilizar los cantones como unidad espacial, no fragmentándolos), e históricos. Todas las regiones se caracterizan por el hecho de contar con una población y una superficie lo suficientemente grandes como para permitir el desarrollo de un centro regional que pueda disponer de una gran cantidad de servicios públicos, con alto grado de especialización y que llene las necesidades de la región. En la definición de esas regiones, se ha tomado en cuenta además, el probable impacto de las futuras vías de comunicación y las posibilidades que éstas brindan para la integración y para la polarización de los servicios en un centro regional que, en cada caso, ocupará una posición central. Las regiones, pues, se han concebido como espacios con un mínimo de población y de superficie y organizados en torno a un centro dotado de cierta autonomía. Los mínimos de población y de superficie se han fijado en 250.000 habitantes y 10.000 Km^2 respectivamente. Esta base demográfica, territorial y funcional permitirá la existencia de fuertes vínculos socioeconómicos entre sus habitantes y el buen éxito de las políticas regionales de desarrollo. También, se tomaron en consideración los aspectos productivos de las diferentes áreas o zonas del país, tratando de ubicar hasta donde fue posible zonas de producción, o actividades homogéneas en la misma región. Paralelo a lo anterior, se tomaron en cuenta aspectos físicos como el suelo, la topografía, el clima, etc. presentándose en cuanto a estos factores la ausencia de una correlación determinante".

XIII DEFINICION Y CONCEPTUALIZACION DEL DESARROLLO RURAL

En términos generales, el desarrollo rural se viene definiendo como el proceso global capaz de comprometer los niveles, político, económico y social con miras a alcanzar un mejoramiento con sentido de integralidad de la población rural, mediante la promoción humana y la participación popular.

La definición al mencionar el sentido de integralidad no solamente se refiere al crecimiento económico de la capacidad de producción sino que también involucra al habitante rural como objeto y sujeto de su propio desarrollo a través de la promoción humana

En este orden de ideas, las acciones formuladas en el país, se "fundamentan en la acción de las propias comunidades, cuyo esfuerzo será estimulado por el Gobierno Central y por las demás instituciones del Estado, a través de inversiones en infraestructura, del fortalecimiento de los servicios públicos ya existentes y del establecimiento de nuevos servicios, así como de toda otra ayuda que dentro de sus posibilidades, contribuya al logro de los objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural".

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

Area 1

COORDINACION DEL PLAN DE ACCION DEL IICA EN COSTA RICA

D O C U M E N T O C

COMPONENTES DE UN PROGRAMA DEL IICA EN COSTA RICA PARA ESTUDIOS, CAPACITACION Y APOYO TECNICO EN EL CAMPO DE ADMINISTRACION Y GESTION PARA EL DESARROLLO RURAL

COMPONENTES DE UN PROGRAMA DEL IICA EN COSTA RICA PARA ESTUDIOS, CAPACITACION Y APOYO TECNICO EN EL CAMPO DE ADMINISTRACION Y GESTION PARA EL DESARROLLO RURAL

En los documentos presentados tanto por el Director de la Oficina del IICA en Costa Rica, como por el Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios de la misma unidad operativa, se encuentran diversos elementos básicos que servirían para desarrollar un programa para estudios, capacitación y apoyo técnico en esta área.

No obstante, a continuación se presentan algunos conceptos específicos sobre el particular, para atender los aspectos solicitados dentro de los objetivos señalados para la presente reunión.

En el Cuadro Nº 1 se señalan las funciones administrativas y áreas de lo rural que se estima necesario profundizar para el país.

Como se ha mencionado previamente, se han hecho algunos esfuerzos a través de estudios individuales que identifican y proponen soluciones aisladas a los problemas administrativos y de gestión dentro del desarrollo rural, pero no se ha llegado a investigaciones integradas que propendan por una más rápida y coherente atención a los componentes rurales.

En los trabajos propuestos por la Oficina del Plan de Acción del IICA en Costa Rica y otros más que se puedan preparar, se deben analizar también las funciones administrativas para analizar en profundidad los componentes sociales, poblacionales, económicos, territoriales y político-administrativos, de acuerdo con los criterios integrales señalados.

Al considerar las expectativas que se presentan a la Oficina del Plan de Acción en Costa Rica para colaborar con las autoridades nacionales en la implementación de acciones para el desarrollo rural, es de vital importancia que la Oficina reciba, en primer lugar, orientación sobre el manejo de las políticas y estrategias del desarrollo rural que los técnicos deben conocer con suficiencia para ayudar a las instituciones encargadas o especializadas en realizarlo. Este conocimiento deberá hacerse por intermedio de la División de Capacitación Interna del IICA, llegando a programar reuniones o seminarios en los propios países que están ejecutando proyectos y que tienen experiencias positivas o negativas para mostrar.

En segundo lugar, el análisis de las necesidades a nivel del país en el campo de la administración y gestión para el desarrollo rural, amerita un mayor soporte por parte del Comité de Gestión para fortalecer las acciones y funciones administrativas en aspectos tales como: a) Formulación de políticas, b) Organización, c) Diseño de estrategias, d) Supervisión y manejo de recursos, e) Producción de resultados.

Estos aspectos deben ser estudiados posteriormente con el suficiente detalle que sea necesario, para llegar a concretar acciones en este importante campo.

A N E X O 1

ALGUNOS ELEMENTOS DE REFERENCIA SOBRE LA DISTRIBUCION Y EL USO DE "FACTORES DE LA PRODUCCION" EN DIVERSOS PAISES DE AMERICA LATINA*

* Murcia, H. y J.E.G.Araujo. Hacia una Agricultura Empresarial en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas. Vol. VII N° 3. Setiembre-Diciembre, 1975.

Es necesario aclarar que el problema principal no estriba únicamente en la extensión de la superficie ni en la utilización de la tierra, sino también en la eficiencia con la cual se utilizan los recursos productivos. Por ejemplo, es muy probable demostrar también que en el uso de la tierra gran parte de las fincas grandes se dedican a actividades de tipo extensivo, mientras que las pequeñas se orientan principalmente a la producción intensiva, por lo general netamente agrícola. Como ejemplo, en el estudio realizado para cinco países de Centroamérica se encontró también cómo las fincas de 0.7 a 7 hectáreas tenían más de un 80 por ciento de su superficie en cultivos, mientras que en pastos un 12 por ciento y en montes y bosques un 7 por ciento: por otra parte, en las fincas mayores de 350 hectáreas el área promedio en cultivos sólo llegaba a un 16 por ciento, mientras que en pastos era de un 41 por ciento y en montes y bosques de un 43 por ciento.

Se ha observado también que, en cuanto al grado de absorción de la mano de obra, las actividades de tipo extensivo requieren de menor cantidad de este recurso, pues, por ejemplo, mientras las actividades puramente agrícolas absorben alrededor de 14 años-hombre por hectárea , las actividades ganaderas sólo requieren aproximadamente de 0.014 años-hombre por hectárea.

En estudios de reforma agraria que se han realizado en varios países latinoamericanos, se ha podido analizar también cómo, aunque existen muchos casos de fincas de gran tamaño tecnificadas y avanzadas desde un punto de vista particular, se observa en otras la falta de planificación de sus actividades con criterios económicos y sociales definidos, lo cual no permite que utilicen en forma adecuada todos los recursos disponibles para hacerlas más eficientes y que, en lugar de contribuir a solucionar el problema general del sector rural, en ciertos casos lo agraven. Esta situación puede ser tipificada, por ejemplo, por aquellas fincas que están tan sub-utilizadas e inadecuadamente explotadas que generan una mínima ocupación para la mano de obra disponible en la región o la que queda libre en las fincas pequeñas debido al carácter intensivo de su producción y a la limitación en el tamaño de su superficie constituyendo una estructura tan impermeable que en muchos casos originan la falta de estímulo para permanecer en el campo, una de las causas principales de problemas como la migración desordenada del campo a la ciudad.

Concluyendo, la falla esencial en el uso de la tierra no está asociada únicamente con la extensión sino con la eficiencia física, económica y social en la utilización del recurso.

Estos planteamientos deben ser ampliados aún más, al realizar investigaciones sobre el tamaño óptimo de la finca, de acuerdo a variables tales como los cultivos o actividades ganaderas con que se trabaje, el ingreso mínimo familiar y el uso apropiado de la mano de obra disponible, consideraciones esenciales para poder calificar a cualquier finca dentro de la categoría de "Empresa" propiamente dicha.

Mano de obra o recurso humano:

Los sectores rurales de los países menores desarrollados presentan características diferentes a los avanzados, en lo relacionado con la concentración de mano de obra. Si, por ejemplo, en los últimos se observa que el desarrollo tecnológico, el incremento en la productividad de la fuerza de trabajo agrícola y la gran disponibilidad de capital han permitido reducir cada vez más el porcentaje de la mano de obra concentrada en el campo, en los países menores desarrollados la situación característica es encontrar en el área rural mucha mano de obra y poca disponibilidad de capital. Algunos datos estadísticos corroboran este planteamiento: por ejemplo, cifras citadas en documentos elaborados por las Naciones Unidas 2 1 señalan cómo, mientras en el Reino Unido un 4.9 por ciento de la fuerza de trabajo se empleaba en actividades primarias para 1951 y en Estados Unidos un 12 por ciento en el mismo año (34.7 por ciento en 1910), en la India esta misma cifra era del 70.6 por ciento.

Esta situación de los países sub-desarrollados se confirma, además, con múltiples ejemplos que indican cómo, debido a la estacionalidad de la producción agrícola, las diferentes épocas de labores de cultivos con actividad principalmente manual (caso del café y otros productos agrícolas), están acompañadas por grandes movimientos de la mano de obra hacia los campos o centros de producción, donde se requiere de su acción. Para confirmar esta afirmación, puede citarse como ejemplo el planteamiento de García 1 3, quien menciona cómo las áreas minifundistas pueden llegar a convertirse en un engranaje más de la estructura latifundista en cuanto al uso de la mano de obra. Ello se debe a que la misión del minifundio es la de "completar los requerimientos habituales del latifundio, bien sea asegurando una masa adicional en temporadas de mayor demanda (siembras y cosechas) o generando un escedente de fuerza de trabajo que permita a la autoridad patronal independizarse de las normas del mercado de trabajo (en cuanto a niveles o tipos de remuneración, jornada de trabajo, validez de los derechos sociales, etc.)".

Asímismo, por diversas causas como las mencionadas anteriormente en referencia al uso de la tierra, la mano de obra que no encuentra posibilidades de trabajo suficientes en las fincas pequeñas (caso de las microfincas y sub familiares) y choca contra la impermeabilidad de fincas grandes mal explotadas migra en forma desordenada a la ciudad, originando graves desequilibrios sociales con secuelas impredecibles.

Por consiguiente, en el caso concreto de la utilización de la mano de obra no calificada en los sectores rurales de los países sub-desarrollados, se observan índices de ineficiencia en los cuales puede influir la falta de orientación de la actividad agrícola con mentalidad empresarial e integral. Esta situación se ve revelada en las altas cifras de desempleo que se observan y en la presencia de fenómenos tales como la "sub-ocupación" o "empleo disfrazado", representados por aquella mano de obra que dejaría su "ocupación" actual si tuviera mejores oportunidades de empleo y más remunerativas fuentes de trabajo.

Por otro lado, en cuanto a la mano de obra calificada, relacionada con la producción agropecuaria, lo común en los países menores avanzados es el encontrar escasez y poca disponibilidad de este recurso. En algunos países, sin embargo, debido a la lentitud de la implementación de las decisiones sobre política agraria y por la interrelación de factores como los mencionados anteriormente, se puede presentar también una situación de desempleo de profesionales agropecuarios, la cual hay que evitar desde todo punto de vista.

Capital o recurso financiero:

Uno de los requerimientos básicos para que la agricultura moderna opere con eficacia es el disponer de la cantidad necesaria de capital que permita adelantar con éxito el proceso de la producción.

La agricultura clasificada como de tipo comercial normalmente dispone de un capital que le sirve de base para su trabajo y para conseguir más, representado por bienes o valores que brindan su respaldo a cualquier operación que efectúe; por otro lado, en la agricultura de subsistencia se carece de este elemento y el mismo carácter de su producción no permite desarrollar una capacidad financiera creciente.

Para poder analizar más a fondo la disponibilidad y uso de los recursos financieros en el sector agropecuario, tendrá que presentarse mucha atención a la operatividad y orientación del sistema de crédito rural en cada país. En este caso, se observará, por ejemplo, si el crédito está cumpliendo con sus condiciones teóricas de oportunidad, suficiencia, plazos y tasas de interés adecuadas y, si no se da una situación que es también muy común en muchos de los países subdesarrollados: que los recursos financieros se dirigen principalmente a la producción de tipo comercial y a los cultivos de exportación y se olvida al agricultor del pequeño fundo, productor de subsistencia pretextando su incapacidad para pagar el préstamo y la dificultad para que la entidad crediticia recupere el dinero, como razón para no actuar masivamente con este tipo de agricultores. En relación con este punto, Araujo 1 habla de la "autolimitación" de los efectos de las políticas crediticias, cuando se considera el reducido tamaño de las parcelas (minifundio) y la inseguridad de la tenencia (precarismo) como obstáculos a la liberalidad en la concesión de préstamos.

Se confirma así, también en este aspecto, la necesidad de promover el desarrollo de una capacidad empresarial en el sector rural, para hacer que el pequeño agricultor se coloque en un plano de igualdad que lo convierta en sujeto apropiado del crédito por lo cual se hace necesario actuar sobre las raíces de su marginalidad.

Administración:

Este es un factor de suma importancia que en buena parte determina el comportamiento económico tanto en el campo nacional y regional como a nivel de finca o empresa agropecuaria. Según lo observado en muchos casos de

Latinoamérica, se aprecia cómo a este elemento no se le ha dado la importancia apropiada ni ha sido adecuadamente interpretado.

Se hará a continuación, breve referencia al rol esencial que la administración desempeña en diversos niveles de decisión, tratando de llegar finalmente a la empresa agropecuaria, cuyos problemas y actividad no deben considerarse aisladamente del medio que la rodea.

1. Campo nacional

La administración y planificación presentes en la definición y ejecución de la actividad gubernamental y pública, actuando como importante elemento en toda sociedad. La técnica administrativa es factor esencial para la organización y ejecución de un proceso de planeación a nivel nacional, que comprenda en general las etapas de: fijación de objetivos, diagnósticos, programación de una acción definida a través de las fases de plan, programa y proyecto, establecimiento de estrategias para la acción, adecuación de la estructura institucional y actuación para el logro de los propósitos establecidos.

La administración actúa en el proceso como instrumento para garantizar la obtención de los objetivos en forma apropiada y en el tiempo disponible (a través de técnicas como PERT, CPM, etc.) y en todas las etapas en forma particular, organizando los esfuerzos para una mayor eficiencia en el uso y combinación de los recursos disponibles.

2. A nivel de finca:

De la misma manera que se requiere del uso de claros principios administrativos en el campo nacional, en el ámbito de la finca se hace necesario también ordenar el uso de los recursos de que se dispone para lograr cada vez mejores resultados mediante su adecuado manejo.

De acuerdo con una de las definiciones que tradicionalmente se ha aceptado como síntesis de la administración de empresas agropecuarias 1 8 , a continuación se presentan los objetivos de esta disciplina, actualizados a la luz del problema global del sector agropecuario esbozado anteriormente.

a. Mejor uso y combinación de los factores de producción existentes en la finca: Al igual que en el contexto nacional, dentro de la finca existen recursos físicos (tierra), humanos (mano de obra), financieros (capital) y otros, que deben ser utilizados en el proceso productivo Lo que pretende la administración en este caso es lograr una óptima combinación en su uso.

Sin embargo, es necesario mencionar que dentro de la definición tradicional se considera al hombre como un elemento más de la producción y no se da el énfasis necesario a su papel como beneficiario esencial del proceso, con lo cual existe una posible "deshumanización" en el análisis y enfoque del problema de la finca.

Por consiguiente, es vital desarrollar todo el esfuerzo que sea pertinente para colocar al hombre en su lugar correcto dentro del sistema de la producción, como ordenador de los recursos y objetivos básicos hacia el cual mirar para obtener, mediante eficientes resultados en el proceso, su desarrollo integral.

b. Lograr un mejoramiento integral de la producción de la finca en una forma continua: El apropiado manejo de la empresa agropecuaria tiene relación con el proceso que lleva a lograr buenos resultados en el plano técnico, económico y social, acompañado por una adecuada acción en el campo administrativo.

Se actúa en el plano técnico cuando el productor trata, por ejemplo, de aumentar sus rendimientos por unidad de superficie por medio de mejores técnicas de manejo o introduciendo variedades diferentes con mayor potencialidad de rendimiento físico. Aquí es donde actúa el criterio de lograr el mejoramiento en una forma contínua, lo cual se obtiene teniendo siempre en cuenta el mantenimiento de las condiciones naturales y físicas de la empresa.

Se realiza acción en el plano económico cuando en la empresa se busca, por ejemplo, mejorar los métodos de comercialización de los productos para obtener mejores precios, o, en general, se actúa con el criterio de lograr la mayor eficiencia económica, consistente en la tendencia a lograr mayor ganancia con menos costos de producción.

Se actúa en el plano social cuando se tiene siempre en cuenta que los mejores resultados técnicos y económicos deben reflejarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que integran la empresa y se busca siempre, ampliar el horizonte de trabajo y acción para otros pobladores de la región.

Estos planteamientos indican la importancia de trabajar simultáneamente con varios objetivos, dando a cada uno su importancia relativa en el proceso, puesto que la acción aislada en cualquiera de estos planos no permite resolver adecuada e integralmente el problema.

Por lo tanto, debe mirarse a la administración como un elemento adicional que colabora en el proceso de ayudar al productor a obtener un mejor uso y combinación de los recursos de su finca, con el propósito de lograr un mejoramiento ingegral de su producción, en forma contínua.

BIBLIOGRAFIA

1. ARAUJO, J.E.G. Una sistemática en el proceso reformista. (La Empresa Comunitaria). IICA-CIRA, mimeografiado Nº 25. 1969.

2. _____. Una opción humanista en el desarrollo rural de América. IICA. Serie Desarrollo Institucional Nº 1. 1974. 233p.

3. _____. Las empresas comunitarias campesinas. Conferencia presentada en el Colegio de Costa Rica, San José, Costa Rica. 23 de mayo de 1975. 17p.

4. BALLARIN, M.A. La especialización del derecho agrario. Ciclo de conferencias sobre Derecho Agrario. Corte Suprema de Justicia, IICA-PRACA, ITCO. Costa Rica. 1973.

5. BARRACLOUGH, S.L. La unidad económica en la agricultura. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. 1964. 12p.

6. BISHOP, C.E. y TOUSSAINT, W.D. Introducción al análisis de Economía Agrícola México D.F., Limusa-Wiley. 1966. 261p.

7. BREVIS, O. y JOLLY, A. Manual de administración de la empresa agrícola: El Asentamiento. IICA, Santiago, Chile. 1970.

8. CHOMBART, J. et al. Moderna gestión de las explotaciones agrícolas. Madrid, Mundi-Prensa. 1965. 545p.

9. CIDA/CAIS. Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica. Trabajo 16 del grupo de estudios de tenencia de la tierra en Centro América y Panamá. Washington D.C., OEA. 1970.

10. CORDONIER, P. et al. Economía de la empresa agraria. Madrid, Mundi Prensa. 1973. 506p.

11. FRANCO, A. El problema del minifundio en Colombia. Desarrollo rural en las Américas. 1(3): 1969.

12. _____ y SAMPER, A. Panorama general de la agricultura latinoamericana. Desarrollo rural en las Américas. 1(1): 1969.

13. GARCIA, A. Reforma Agraria y economía empresarial en América Latina. Santiago, Chile, Editorial Universitaria. 1967. 305p.

14. GASTAL, E. Planificación a nivel de la unidad de producción. Material didáctico cursos Preparación y Evaluación de Proyectos, IICA.

15. HIERCHE, H. Técnicas modernas de gestión de empresas. Madrid, Editorial Aguilar. 1969. 17p.

16. INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. Plan general. IICA. Serie documentos oficiales N° 1. 1970.

17. _____. Seminario internacional sobre investigaciones en administración rural. Montevideo, IICA-Zona Sur. 1961.

18. MURCIA, H. Guía para la administración y planeación de empresas agropecuarias. IICA. Publicación miscelánea N° 112. 1974. 114p.

19. _____. Aspectos administrativos de las empresas comunitarias. Desarrollo Rural en las Américas. 6(3): 1974.

20. _____. Recomendaciones generales para promover el desarrollo de una capacidad empresarial en la agricultura latinoamericana, San José, Costa Rica. Contrato UCR-IICA. 1975. 19p.

21. NACIONES UNIDAS. Demographic yearbook, 1955. In Bishop, C.E. and Toussaint, W. D. Introduccion al análisis de economía agrícola. México, D.F., Limusa-Wiley. 1966.

22. NICHOLLS, A. et al. Estudios de una comunidad de minifundio, vereda Alto de la Cruz, Cáqueza. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Fc. de Agronomía. 1967. 34p.

23. OLIART, F. Empresa comunitaria y reforma agraria. Bogotá, IICA-CIRA. Mimeografiado N°131. 1969. 34p.

24. PINTO, J.B. Análisis científico de las empresas comunitarias campesinas. Desarrollo rural en las Américas. 4(3): 236-248. 1973.

25. UNION PANAMERICANA. Organización y administración de empresas cooperativas. Washington D.C., OEA. 1956. 130p.

A N E X O 2

LA FINCA COMO EMPRESA AGROPECUARIA*

* Murcia, H. y J.E.G. Araujo. Hacia una Agricultura Empresarial en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas. Vol. VII Nº 3. Setiembre-Diciembre, 1975.

LA FINCA COMO EMPRESA AGROPECUARIA*

Uno de los interrogantes que constantemente afronta quien se relaciona con el campo de la administración de empresas agropecuarias, es precisamente el llegar a concebir la finca como una "Empresa Agropecuaria" y definir claramente el concepto de "Empresa" dentro del sector rural. La principal duda surge cuando se trata de ver hasta qué punto cumplen las distintas fincas o unidades de producción con algunas características esenciales que permita calificarlas dentro de la categoría de empresas propiamente dichas.

EL CONCEPTO DE EMPRESA AGROPECUARIA:

Al revisar las definiciones que presentan algunos tratadistas relacionados con estos temas, dentro de la economía agrícola, se encuentran diversos conceptos que permiten vislumbrar el cuerpo multifacético de la empresa agropecuaria.

Para autores como Bishop y Toussaint[6], por ejemplo, la empresa es "una unidad con capacidad de tomar decisiones" o una "unidad que decide en la producción de bienes", correspondiendo al administrador el papel de comprar insumos y transformarlos en productos para la venta. En una empresa, por lo tanto, debe tratar de darse apropiada respuesta a los interrogantes de qué, cuánto y cómo producir, teniendo en cuenta varias disciplinas que ayudan al productor en la decisión.

En opinión de otros, como Hierche[15], en cualquier sistema político, una empresa es "el producto de determinada combinación de medios financieros, de medios técnicos y de mano de obra", los cuales se deben combinar y "dosificar" adecuadamente para mayor eficacia.

Para Chombart de Lauwe y otros[8], la empresa ó explotación agrícola es una unidad económica en la que el agricultor practica una cierta combinación de las producciones y de los factores de producción con miras a aumentar su beneficio. Este concepto es compartido también por otros profesores franceses: Cordonier, Carles y Marsal[10], quienes añaden además que la empresa es "la unidad de decisión micro económica, conjunto relativamente autónomo, en el que se elabora una producción a partir de unos recursos limitados en capital y trabajo".

Por último, al revisar la opinión de técnicos latinoamericanos que han hecho énfasis en el papel que corresponde a la administración rural, como elemento para lograr mayor eficacia económica en la unidad de producción y servir como instrumento esencial en el proceso de cambio de una agricultura tradicional a una "empresa moderna, de estructura racional, orientada por una nueva ideología sobre la tierra, la productividad y la inversión", García[13], concluye que una nueva concepción de la empresa agropecuaria implica que ella debe desempeñar además "un papel dinámico en el desarrollo económico y el progreso social".

---

* Tomado de Murcia H. y J.E. Araujo. Hacia una agricultura Empresarial en América Latina. Desarrollo Rural en las Américas. Vol.VII-No.3-Setiembre-Diciembre, 1975.

ELEMENTOS DE LA EMPRESA AGROPECUARIA:

De acuerdo con las opiniones presentadas anteriormente y otras que se han analizado, con el propósito de llegar a una formulación integral del concepto de empresa agropecuaria, se presentan seguidamente diversos elementos de juicio que permitirán localizar este término dentro de un marco ideal formado por un conjunto de aspectos mínimos que se deben cumplir para denominar a cualquier unidad micro-económica como empresa.

1. FACTORES O RECURSOS DENTRO DE LA EMPRESA

De conformidad con el ordenamiento que se ha venido siguiendo, los factores o recursos principales de la producción dentro de la empresa agropecuaria son:

a. Factores o recursos físicos o naturales: Tierra, agua, topografía, clima, medio ambiente, etc.

b. Factores o recursos humanos: Mano de obra del productor y su familia (remunerada y no remunerada), trabajadores permanentes y ocasionales, etc.)

c. Factores o recursos financieros: Capital (fijo circulante), factibilidad de adquirir recursos financieros.

d. Factores administrativos: Capacidad de manejo por parte del productor, sistemas de planeación y organización, liderazgo, evaluación y control.

La empresa agropecuaria dispone de estos recursos principales y mediante la interrelación entre ellos y el conjunto de elementos internos y externos que influyen en la decisión del productor; obtiene los bienes llamados productos. Es conveniente recordar, sin embargo que, entre algunas de las diferencias básicas que existen en la empresa agrícola con relación a la industrial se puede encontrar que en la primera el carácter de sus productos es perecedero, la obtención de ellos es en períodos fijos o estacionales y además el hombre desempeña un papel esencial o de mayor preponderancia siendo más fundamental su presencia, como se ha mencionado anteriormente.

2. CARACTERISTICAS MINIMAS DE LA EMPRESA AGROPECUARIA:

De acuerdo con los planteamientos señalados anteriormente, al tratar de ubicar a la finca dentro de la categoría de empresa, el presente trabajo esboza a continuación un conjunto de unidades o características mínimas que se deben cumplir para llegar a una clasificación integral.

Estas facetas dentro de la empresa agropecuaria se pueden apreciar en el Cuadro Nº1, el cual resume los principales aspectos que, en opinión de los autores, deben llenar las empresas agropecuarias de producción como unidades básicas dentro del sector primario.

Por lo tanto la empresa agropecuaria es o debe ser:

a. Una Unidad Física de Producción: Por cuanto tiene una ubicación espacial definida y dispone de un conjunto de factores de la producción, recursos o insumos que deben ser convenientemente utilizados desde un punto de vista físico y técnico.

   O sea que en ella debe hacerse un uso apropiado de toda su potencialidad para desembocar en adecuados resultados, representados en el mejor equilibrio entre su utilización actual y sus posibilidades reales y en mayores índices de productividad o de eficiencia física.

b. Una Unidad Económica: Debido a que en ella se efectúan las operaciones económicas que se ejecutan en cualquier negocio, representadas por las relaciones contractuales de compra de insumos y venta de productos.

   Por lo tanto, en ella se pueden identificar claramente renglones de gasto e ingreso. Ahondando un poco más en este planteamiento se puede afirmar que toda unidad de producción, para que pueda considerar como buen negocio, debe cumplir como mínimo las siguientes condiciones:

   1) Pagar todos los gastos de operación.

   2) Pagar el interés corriente sobre el capital.

   3) Pagar una remuneración adecuada y justa al empresario.

   4) Mantener su productividad por muchos años.

   Estas características son ampliadas por Barraclough , quien señala que como características principales, una empresa debe, primero, ser capaz de sobrevivir económicamente, aún cuando los precios de los productos agrícolas sean desfavorables; resistir reveses debido a riesgos naturales o fluctuaciones económicas; cumplir con las obligaciones financieras y a la vez, mantener a las familias que de ella dependen; segundo, producir un excedente para la venta en las ciudades, pues de otra manera no puede contribuir al desarrollo industrial, ni la población agrícola puede adquirir mercaderías o comprar bienes industriales necesarios para el desarrollo; tercero, desarrollarse constantemente en el sentido económico, siendo capaz de invertir en mejoras del predio mismo, de suministrar mano de obra abundante a la ciudad, abastecer el mercado con productos alimenticios a bajos precios y además contribuir a las inversiones también no agrícolas a través de impuestos; cuarto, hacer uso total de los recursos disponibles e invertir a largo plazo; y quinto ser flexible, teniendo en cuenta que dentro de una sociedad en desarrollo todo debe modificarse de manera que llegue a un pleno ajuste de todas sus partes.

   En la determinación sobre si cualquier finca cumple con estas condiciones ideales surge una gran duda, la cual no permite afirmar que exista una conciencia empresarial generalizada en el sector rural latinoamericano, por lo menos en cuanto al aspecto económico se refiere.

c. Una Unidad Administrativa: Debido a que en ella se deben tomar todos los días múltiples y variadas decisiones, para lo cual es esencial: elaborar planes o programas de producción y trabajo, organizar el uso de los recursos, coordinar e integrar la acción, dirigir y evaluar los trabajos. Además, a diferencia de la concepción tradicional, en donde las decisiones son tomadas por el dueño de la tierra y el capital, debe pretenderse que el hombre contribuya en forma decisiva al proceso de gestión de la empresa, mediante su participación efectiva en el proceso de tomas las decisiones que atañen al funcionamiento de la misma. En este aspecto, como se ha venido afirmando y como se verá a lo largo de este artículo, aún es mucho lo que hay por hacer en el agro latinoamericano.

d. Una Unidad de Información: Por cuanto debe ser el punto de partida para fines censales, para elaborar estadísticas relacionadas con el sector rural y para la formulación de políticas dirigidas a mejorar la situación del sector rural.

Para que la empresa sirva adecuadamente a este propósito, como fuente primaria y directa de recolección de datos indispensables, es requisito básico que cumpla con su función administrativa de la mejor manera posible, para que el productor conozca, por ejemplo, mediante anotaciones sencillas de tipo contable, todo lo relacionado con el aspecto numérico del movimiento de su empresa.

Otra gran duda surge en este aspecto, pues es generalmente reconocido que muy pocas fincas en Latinoamérica tienen una información contable exacta y al día. Esto lo ha comprobado Murcia* en varios países de la región, existiendo ya algunos datos al respecto en los cuales se demuestra como habitualmente más de un 90 por ciento de los agricultores no utilizan elementos sencillos de contabilidad, ni otros tipos de anotaciones. Aquí, por consiguiente, se señala otro importante ingrediente para la capacidad empresarial en el campo.

e. Una Unidad Social: Por cuanto debe permitir una remuneración justa al productor, la cual le permita el mejoramiento de sus condiciones de vida las de su familia y las de las personas que integran la empresa. O sea, que los mejores resultados técnicos y económicos se traduzcan en logros definidos en el plano social y familiar del productor.

---

* De acuerdo con estudios realizados en Colombia, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Guatemala y los demás países del área Centroamericana. En el cantón de Grecia, Costa Rica, por ejemplo, se encuestaron en enero de 1975, 50 fincas tomadas al azar y representativas de la región, por parte de un estudiante de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica; la investigación permitió ver que un 90 por ciento (45 agricultores) no llevaban ningún tipo de registros de contabilidad y de producción y que el 80 por ciento (40 agricultores) no planifica sus actividades.

Además, entre otros planteamientos, se debe garantizar que la utilización de la empresa permita proporcionar la ocupación suficiente a la mano de obra familiar disponible y solucionar los problemas que en relación con empleo se puedan presentar. Así mismo, cuidadosa atención debe prestarse también a la distribución de las ganancias que se obtienen y a la contribución real que esta distribución ha prestado, comparativamente, a la solución de los problemas sociales del sector, así como a la comprensión de la gran responsabilidad que tienen en este aspecto quienes integran la empresa.

f. Una Unidad Jurídica: Puesto que para ella deben existir claras normas legales sobre sus derechos y obligaciones, así como una definición concreta sobre su papel dentro del orden jurídico establecido. A este particular se refiere Ballarín, quien incluye dentro de los principios generales del Derecho Agrario el de la "Función Social de la Propiedad y de la Empresa" que se puede entender tanto en el concepto subjetivo del deber de cultivo eficiente y correcto, como en el criterio objetivo de una "más adecuada y justa distribución de la propiedad y en el del especial rigor exigido a la gran propiedad; en el principio de la indivisibilidad de las unidades y de las explotaciones por debajo de ciertos límites".

Con todos los elementos de juicio mencionados anteriormente y como aporte del presente trabajo, es posible llegar a esbozar una definición que trate de contemplar todos estos aspectos y que permita visualizar la distancia que se presenta entre los términos "finca" y "empresa agropecuaria" Al pretender caracterizar a la empresa agropecuaria en América Latina se debe garantizar que sea, por lo menos: La Unidad Microeconómica de producción en la cual debe hacerse un uso racional, ordenado y equilibrado de los recursos disponibles, para lograr resultados técnicos, físicos y económicos que permitan el mejoramiento de los niveles de vida del productor y su familia, su integración efectiva y real al proceso de desarrollo y la comprensión de su responsabilidad social, acompañados por la promoción de una capacidad empresarial creciente puesta al servicio de la agricultura.

3. RELACIONES DE LA EMPRESA AGROPECUARIA

Además de los aspectos mencionados, al analizar el campo de las decisiones de la empresa, deberá tenerse en cuenta que existen un conjunto de condiciones o relaciones internas y externas a ella que influyen también en su acción. Entre estas se pueden mencionar:

a. Relaciones Internas: Eficiencia física (productividad, rendimientos) eficiencia económica (costos, ingresos, utilidades); eficiencia social (condiciones de vida, ingreso mínimo familiar); elementos que conduzcan a la determinación del tamaño de la unidad familiar o módulo de producción, capacidad administrativa.

b. Relaciones externas: Política agraria (crédito, reforma agraria, comercialización, legislación, asistencia técnica); funcionamiento de las instituciones del sector. En este aspecto, es conveniente recordar que la empresa agropecuaria no es un ente aislado del medio que la rodea y que, en muchos casos la decisión del productor se ve influída por factores ajenos a su propia finca, cual es el caso de las decisiones gubernamentales sobre estímulos o desestímulos a la producción. Sin embargo, cualquier tipo de empresa en el campo desempeña o debe desempeñar un papel importante en el proceso de desarrollo. Es realmente necesario que se mantenga vinculada a dicho proceso y asuma un eficiente rol en la planeación y ejecución de una política integral y racional de producción.

BIBLIOGRAFIA: la misma del Anexo 1

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-OFA

OFICINA EN GUATEMALA

DOCUMENTO PRELIMINAR

CIRCULACION RESTRINGIDA

"SITUACION Y PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION Y GESTION PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA EL CASO DE GUATEMALA

DOCUMENTO PREPARADO PARA EL SEMINARIO INTERNO SOBRE ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL, 24-29 NOVIEMBRE DE 1980

QUITO, ECUADOR

PRESENTACION DEL CASO DE GUATEMALA

Miguel Angel Araujo

El caso de Guatemala lo presentaremos en forma un tanto diversa del de otras presentaciones.

Nuestra oficina en Guatemala tiene una interesante experiencia sobre management ya que acabamos de celebrar un contrato con el Gobierno para, a través de un proyecto del Fondo Simón Bolívar, cooperar con el Gobierno en la implementación del Plan Maestro de Desarrollo Integral Agrícola de la Franja Transversal del Norte.

Este Plan Maestro es para una región de aproximadamente 9.000 Km^2 y las actividades de nuestro proyecto en el referido Plan nos ha permitido ver el proceso de traducción de decisiones en acciones en la perspectiva regional que suponemos puede ser de interés para el Seminario y complementario de otras exposiciones que han centrado su énfasis en el nivel nacional.

Para dar una idea de la organización y diseño global, para luego entrar a lo regional, paso a continuación a hacer una breve descripción de éstas.

Guatemala se encuentra ejecutando su tercer plan de desarrollo agrícola que cubre el período 79-82. Este plan mantiene vigentes los programas del Plan 75-79. Diez grandes programas implementaron ese plan y ahora únicamente se le agregó una estrategia a largo plazo hasta el año dos mil y dos programas más, uno de pre inversión y otro de fomento cooperativo. El Plan 75-79 contenía un Programa llamado de ajustes institucionales que

pretendía consolidar la reforma administrativa iniciada en el Plan 71-75. Por diferentes motivos, principalmente por falta de recursos para este plan, el programa que más se trabajó en este período fue el de la reestructuración del Ministerio de Agricultura, creándose lo que se llamó el Sector Público Agrícola, concentrándose en el Ministro de Agricultura las decisiones de política del sector y haciéndolo Presidente de las Juntas Directivas de una serie de organismos.

La ley que crea el Sector Público Agrícola define por tal "el complejo orgánico de todas las dependencias gubernamentales que tienen competencia para actuar en áreas específicas o generales de la actividad agrícola. En consecuencia, además del Ministerio de Agricultura, al que corresponden la Dirección y Coordinación Superior del Sector, forman parte del Sector Público Agrícola, las siguientes instituciones:

a. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)
b. El Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)
c. El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) y Pte. Rep.
d. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (ICTA)
e. El Instituto Nacional Forestal
f. Cualquier otra institución nacional existente o que se cree en el futuro, con responsabilidad para actuar en áreas específicas o generales de la agricultura.

Dentro de la estructura del Ministerio de Agricultura se encuentra como principal órgano operativo la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) en la que se integran los servicios de economía agrícola, sanidad

agropecuaria; divulgación, recursos naturales renovables y otras.

Para la coordinación del Sector, el Ministro cuenta con un Comité Superior de Coordinación del SPA integrado por los ejecutivos del sector.

Como órgano asesor del Ministro se encuentra la Unidad Sectorial de Planificación, la que a su vez se vincula con la Oficina de Planificación Nacional en lo que respecta a las actividades agropecuarias.

De DIGESA dependen las Jefaturas Regionales presididas por un Representante del Ministro y en la que se integran las diversas instituciones del sector.

La estrategia de Largo Plazo del Plan

La estrategia de largo plazo del Plan 79-82 es muy importante mencionarla porque ha habido una adecuación institucional para ésto. En esta estrategia se menciona claramente que hay serias restricciones constitucionales para programas de reforma agraria concebidos como una redistribución de los factores de la producción; sin embargo si se concentra o si se identifica el programa de reforma agraria como un programa de redistribución de tierras, aparentemente el país no tendría problemas de dotar de tierras al sector minifundista. Para implementar esta política a largo plazo, el Plan menciona que existen cuatro millones de has. en el Departamento de Petén y en el Norte Bajo y que existen aproximadamente cuatrocientas mil unidades de producción minifundista. Luego, haciendo un traslado de cierto número de familias, sobre todo de aquellas regiones con presión poblacional hacia estas zonas, se podría utilizar cierta tierra para disminuir el problema de la falta de

recursos de tierra en este minifundio. El Plan menciona que esta estrategia no ha dado resultados en el pasado y que en lugar de darle 10 has. a cada familia, se debe pretender crear un número de cien mil empresas cada una con cuatrocientas o cuatro mil has. Esa es la estrategia a largo plazo.

El hecho de que esté puesta una estrategia en el Plan 71-82 no quiere decir que el gobierno actual esté obligado a que esta estrategia sea la que él deba adoptar en este período hasta el año dos mil en veinte años, quien quiera que sea comenzar a implementar ésto.

La relación del largo y corto plazo

El gobierno actual ha comenzado a probar ciertos mecanismos y ha establecido un programa denominado Plan Maestro de Desarrollo Integral Agrícola de la Franja Transversal del Norte, en el que en cierta forma se inicia un programa para ensayar la estrategia a largo plazo.

El país está dividido administrativamente para efecto del programa del sector público agrícola en siete regiones, esta franja cae en una subregión que es la dos, una subregión que tiene una jefatura. Hay que recordar que el Programa de Ajustes Institucionales creó los Comités Regionales de Coordinación Agropecuaria (COREA's). En los COREA's está representado el Ministro de Agricultura por un funcionario de la Dirección General de Servicio Agrícola, que es el coordinador de todas las instituciones del sector público que actúan a nivel de región.

El Ministerio de Agricultura no obstante algunos problemas, no desea alterar esta estructura institucional para operar, por lo menos este plan

general. No lo ha cambiado a través de los tres planes de desarrollo o sea que están tratando de que esta organización de descentralización operativa a niveles regionales opere y funcione cualquier tipo de programa, incluso éste que tiene todas las características de un programa de desarrollo rural integral.

Han llegado sí, a aceptar que esta sub-región por ser tan extensa pase a ser la región ocho de la regionalización del Sector Público Agrícola para atender las necesidades del Plan Maestro.

Como decíamos anteriormente el Plan Maestro es un Plan para aliviar la presión demográfica de otras áreas del país. Este Plan, ya identificado pero no formulado, había sido incorporado en el Plan 75-79, pero el terremoto de 1976 impidió que el mismo fuera adelantado más que de la fase de identificación.

El nuevo gobierno si dió prioridad a esta acción pero a través de una serie de acciones de políticas de los Ministros de Agricultura; Hacienda; Salud Pública; Comunicaciones; Defensa y Educación, los que en relaciones privadas entre ellos diseñaron la línea gruesa de las acciones a desarrollar.

Posteriormente llamaron a los equipos técnicos de sus instituciones para que sobre la base de sus decisiones elaboraran los instrumentos necesarios para implementar tales decisiones.

Los Ministros posteriormente ratificaron las propuestas técnicas y asignaron recursos específicos para la ejecución de las tareas.

El sistema de toma de decisiones descrito nos revela que cuando hay decisión política para echar a andar una cosa, el papel de los técnicos es solamente de implementar tal decisión. El político no tiene que esperar el estudio ni que se creen las estructuras para que el proceso de ejecución se inicie. En cambio, el técnico no puede iniciar un proceso sin la decisión política.

El gobierno encargó la ejecución del Programa de INTA y asignó recursos a las varias instituciones para que ellas cumplieran sus labores. Hasta el momento hay asignados sólo para la parte agropecuaria del Plan, más de 20 millones de dólares.

El Plan afectará un área en la que actualmente hay 185.000 habitantes y se espera que se asienten en el mismo otras 40.000 personas.

La mayor parte de la población es indígena y habla Kekchi; Mam; Quiché; Ixil, lenguas que la mayor parte de los funcionarios de las instituciones públicas no hablan, lo que coloca un interesante problema para éstas.

Una vez las decisiones básicas fueron tomadas, la SPA debió preocuparse de integrar para la región las acciones de las diversas entidades y cooperar con éstas en la elaboración de los proyectos específicos. El Plan, como documento tradicional de planificación no existe ni ha sido publicado. Lo que hay son las directivas, los proyectos, los recursos y las organizaciones.

El proyecto del IICA ha decidido por tanto tomar como proyecto-país estas decisiones y proyectos específicos y precisamente programar las acciones para apoyar algunos de aquellos proyectos.

Para programar nuestras acciones, una de las acciones que debimos hacer fue el Diagnóstico Institucional, el que a ese nivel nos ha permitdo abstraer como conclusiones para este Seminario, las siguientes:

a. La mayor parte de las instituciones vinculadas al proyecto no se han organizado rápidamente para cumplir sus papeles y cuando lo han hecho no han considerado las características particulares del área y la población;

b. El personal técnico es reducido, en su mayor parte no conoce el idioma de los agricultores de la zona y su actitud es más bien de esperar al agricultor en su agencia o centro en lugar de salir a buscarlo.

c. El sistema de información es bastante rudimentario y no se ajusta a las necesidades de los órganos de control y supervisión;

d. Las instituciones que el resto del sistema identifica como líderes del Plan son el Ejército y el INTA. El MA aún no refleja en este plan específico su rectoría o responsabilidad sectorial. Creemos que el hecho que el INTA esté vinculado directamente a la Presidencia de la República le ha dado grandes facilidades para que pueda ejercer su liderazgo en este Plan.

e. Las necesidades de los niveles de decisión y las prioridades institucionales aún presentan áreas de problema lo que origina corto circuitos de importancia en algunas zonas.

f. Los problemas interinstitucionales no son fundamentalmente de objetivos o planificación sino más bien de coordinación en la ejecución y operaciones. Es aquí donde el apoyo del Proyecto del Fondo al propiciar la organización de los productores y población rural puede ser de mayor utilidad;

g. Los recursos que se han colocado a disposición de las organizaciones han sido suficientes para el actual nivel de operaciones de las entidades pero ha habido problemas para operacionalizar los gastos debido a problemas de la administración presupuestaria.

h. La tecnología para uso de productores que está utilizando el proyecto FSB/FTN es considerada idónea para los objetivos del proyecto y para establecer bases de conocimiento sólidas para el futuro;

i. La actual organización del SPA a nivel regional, los COREA, aún no se han probado como instrumento idóneo para coordinar programas interministeriales e intersectoriales. Aparentemente no ha habido problema con lo del SPA, con los problemas de relación con el INTA que hay por el rol prominente de éste, por el tipo de proyecto y porque el INTA al depender directamente de la Presidencia está sobre los problemas intersectoriales. Pero aún está por verse si los COREA serán el instrumento idóneo cuando se trate de coordinar las acciones con Salud, Educación y otros Ministerios.

ANSORENA: De qué depende ese SPA?

ARAUJO: Del Ministerio de Agricultura.

ANSORENA: Tal vez el MA debería ser la institución encargada del desarrollo integral.

ARAUJO: Sí, pero tiene el problema que no tiene jurisdicción intersectorial. El INTA está en el Sector Público Agropecuario, pero depende del Ministerio de Agricultura y de la Presidencia de la República. El Ministerio de Agricultura centraliza la actividad de desarrollo agropecuario pero en las acciones de tipo rural por el momento los otros ministerios son un poco subsidiarios y complementarios de su acción.

ANSORENA: O sea, sería el Ministerio que tendría más poder, ahí por lo menos a nivel nacional, verdad, o sea que la estructura para el desarrollo rural está a través del Ministerio de Agricultura? Esto es un aspecto bien diferenciado del Ecuador, no?

HERRERA: Para hacerle honor a Miguel Angel, conviene aclarar que cuando él planteó el tema, le dijimos que éste era muy importante porque a nivel regional, la dinámica de planificación y de instrumentación es distinta de como es a nivel nacional. Es decir, para poner a caminar este proyecto que es bastante grande, bastante significativo, como dice él, bastó la decisión política, una serie de orientaciones básicas y la cosa empezó a caminar aún antes de que se presentaran los programas y los proyectos. Ahora este estilo de management es una de las cosas que nosotros queríamos recuperar para la reunión en el sentido de que cuando existe la decisión política están

más o menos claros los roles y las funciones que cada una de las instituciones debería cumplir a nivel nacional. No es necesario estructurar todo el sistema nacional a objeto de poder encontrar resultado a nivel local. De otra parte, el caso presentaba el interés de verificar las características de un análisis institucional desde abajo a diferencia de otros diagnósticos que han colocado énfasis en el análisis de los aspectos institucionales pero a nivel nacional.

TUNAROSA: Es en relación a que ahí se puede presentar que el desarrollo rural es sinónimo de desarrollo agropecuario, entonces cuál sería en ese caso las diferencias substanciales entre uno y otro?

ARAUJO: Cuando nosotros formulamos el proyecto de cooperación técnica, ésto no estaba terminado. Había sólo un 60% en cuanto a definiciones pero faltaban de cantar mucho y afinar los programas y los proyectos.

Entonces por estrategia, nosotros establecimos un objetivo general que era desarrollar sistemas de producción, que combinando cultivos permanentes, cultivos anuales y crianzas, mejoraran el empleo y el ingreso y por último en el objetivo general, mencionábamos fomento de formas asociativas de producción.

Cuando el Ministro leyó este objetivo, pasó lo de abajo a arriba y dijo: no, lo principal es el fomento de empresas asociativas de producción, lo demás son medios para lograrlas o sea había una decisión de dar vigencia a esa política de que yo a largo plazo o sea organizar empresas asociativas en cada una de las comunidades agrarias que el INTA está creando.

Valdría la pena mencionar que en esta región el Instituto Nacional de Transformación Agraria tiene un mecanismo de adjudicación comunitaria de tierra.

Nosotros trabajamos con seis comunidades que tienen 15.000 Has. Estas seis comunidades tendrían en promedio unas 600 familias. El proyecto del Fondo es considerado como un proyecto generador de innovaciones metodológicas para el resto de actuaciones del sector público como un todo en esa región, o sea, nosotros estamos alimentando, capacitando los técnicos de todas las instituciones, etc, pero la parte técnica de este proyecto es que X número de hectáreas de cultivos permanentes más y X número de hectáreas de cultivos anuales más crianzas, todo ésto te de un incremento de ingreso y de empleo.

Ya hemos hecho para las seis comunidades los planes de producción y resulta que sobra tierra para más familias o sea incrementar el empleo - quiere decir que las 600 familias no tienen la mano de obra adecuada o suficiente para manejar la parte de las 15.000 has. que le corresponde.

Tal vez el programa del Fondo Simón Bolívar no tenga vinculaciones con lo que hace el programa del Ministerio de Salud Pública, de Educación, de Comunicaciones.

Nosotros estamos únicamente trabajando en el sector público agrícola o sea la organización empresarial campesina está contemplada y tiene un gran componente de capacitación en estos asuntos. Además, otra de las actividades del proyecto es crear organizaciones de segundo grado,

toda la teoría de la empresa comunitaria y del sistema de empresas de segundo grado está puesta en este proyecto y está trabajando hasta ahora sin restricciones por lo menos de parte de las autoridades. No sé cuáles serían las diferencias que tu quisieras que yo te mencionara así, pero yo creo que tiene muchos ingredientes de un programa de desarrollo rural integral. Te digo desconozco los programas de estos otros ministerios que podrían complementar una serie de necesidades de estas comunidades.

TUNAROSA: Sí básicamente relacionado con esos otros sectores que participan directa o indirectamente, como el Ministerio de Salud, de Transportes, de Educación que posiblemente tengan políticas de desconcentración o descentralización de sus acciones a nivel de la región o de las regiones que pueda traer, digamos las que ustedes seleccionaron y que efectivamente aunque no esté directamente relacionada con el producto final del proyecto de ustedes si vaya a incidir en los parámetros que establecieron como objetivo.

ARAUJO: Sí, pero recordemos que Salud Pública está construyendo un hospital en una de las regiones. Esta región es muy grande y se ha dividido en seis sectores para su mejor manejo, pero en detalle no conozco lo que hacen los otros ministerios en esta zona.

RAS: Gracias, tiene la palabra don Arnaldo.

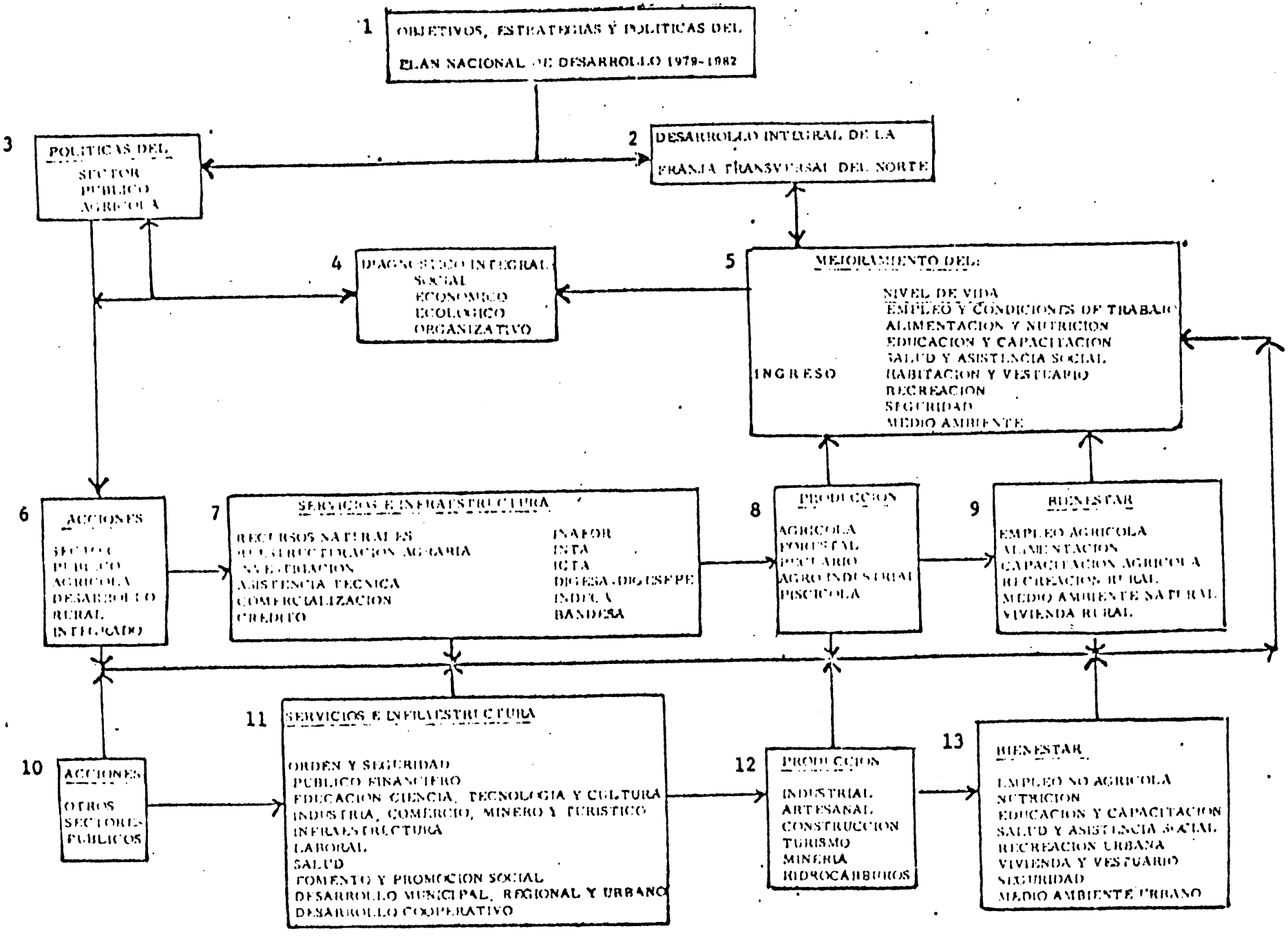
VERAS: Yo tengo curiosidad porque se nos aclare un poco lo que fue definido ahí como Sector Público Agrícola. El otro punto es relacionado con

la forma en que funciona esta comisión interministerial, si tiene ingerencia apenas a nivel de los ministerios, a nivel central o si también tiene ingerencias a nivel regional y del proyecto.

ARAUJO: Mira, el Sector Público Agrícola es un concepto de un Ministerio de Agricultura un poco ampliado diría yo. Está compuesto el Sector Público Agrícola por los organismos centralizados y autónomos, o sea el desapacho ministerial incluye la oficina del Ministro, dos Vice-Ministros y la Dirección General de Servicios Agrícolas, DIGESA, porque esa es la institución que representa al Ministerio en los Comités Generales de Desarrollo, después están como integrantes del SPA el Instituto de Ciencias y Tecnología Agrícola, el Banco Nacional de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Comercialización Agrícola, el Instituto Nacional Forestal, la Dirección General de Servicios Pecuarios.

El Sector Público Agrícola como unidad administrativa está definida como conjunto de unidades que ejecutan acciones. No entra a decidir específicamente que es lo agropecuario, pero sí define los servicios que deben colocarse a disposición de los productores y comunidades rural y de ahí infiere cuáles son las instituciones que operan esos servicios que lo forman.

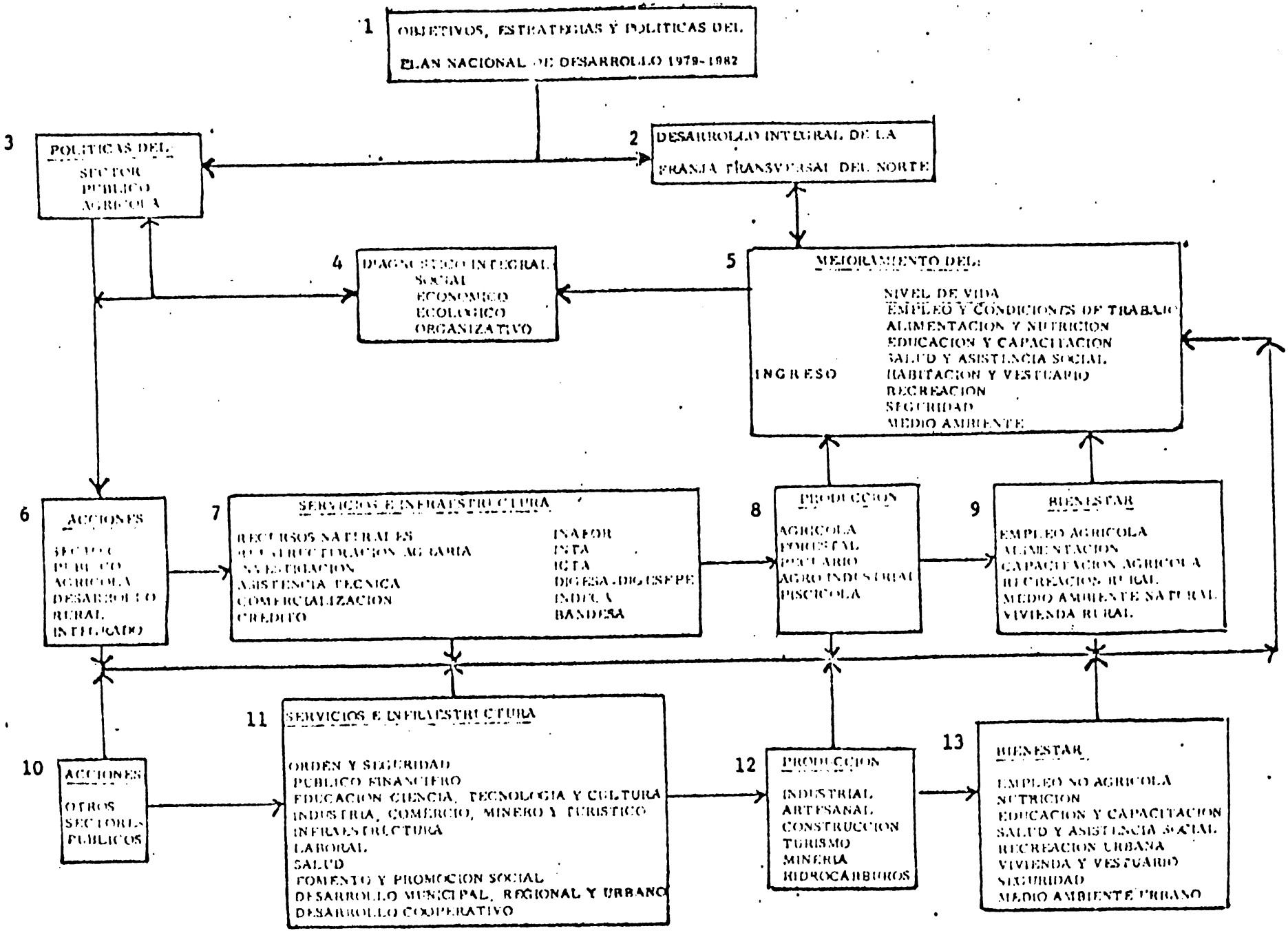
DESARROLLO AGRICOLA INTEGRAL



FUENTE: Sub Comisión Económica del DOPLA (ZIM)

DIAGRAMA 3

DESARROLLO AGRICOLA INTEGRAL



FUENTE: Sub-Comisión Específica del PNDIA/FIN

CUADRO No. 1

PERSONAL TOTAL DEL SPA EN LA FTN, CLASIFICADO POR INSTITUCIONES Y POSICION QUE OCUPAN

Institución / Posición	Directivo	PROFESIONAL Universitario	Nivel medio	Administrativo	Obreros especializados	Servicio generales 1/	Total	%
INTA	-	15	91	52	1158	32	1348	88.0
DIGESA	1	9	51	2	-	-	63	4.0
INDECA	-	-	-	2	4	15	21	2.0
INTECAP	-	1	2	-	2	1	6	-
BANDESA	-	-	10	1	-	1	12	-
INAFOR	-	-	8	2	1	10	21	1.0
ICTA	1	4	4 2/	1	-	15	25	2.0
Desarrollo de la Comunidad	-	-	2	-	-	-	2	-
DIGESEPE	-	1	4	-	5	15	25	2.0
INACOP	-	-	4	-	-	-	4	-
PRODEGA	-	-	2	-	-	-	2	-
TOTAL	2	30	178	60	1170	89	1529	100.0

1/ El personal de servicios generales está constituido por aquel que tiene a su cargo el cumplimiento de funciones de apoyo en servicios de la organización, tales como: conserjes, aseadores, guardas y otros.

2/ Técnicos de Taiwan - Convenio Chino-Guatemalteco.

Definiciones

CUADRO No. 5

PROGRAMAS O ACTIVIDADES A LAS QUE ESTAN ASIGNADOS LOS FUNCIONARIOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SPA EN LA FTN

ro / ramas — Instituciones	INTA	DIGESA	INDECA	INTECAP	BANDESA	INAFOR	ICTA	Desarrollo Comunidad	DIGESEPE	INACOP	PRODEGA
nvest. y/o exper.	-	-	-	-	-	X	X	X	-	-	-
ducación formal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
apacitación	-	X	-	X	-	X	-	X	X	X	-
xt. y/o asist. técn.	-	X	-	X	-	X	-	-	X	X	X
rédito	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X
omercialización	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
nsumos	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-
eforma Agraria	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ecursos Naturales	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-
groindustrias	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-
tros (definir)	-	-	-	-	X Vivienda (Financiamiento)						

CUADRO No.8

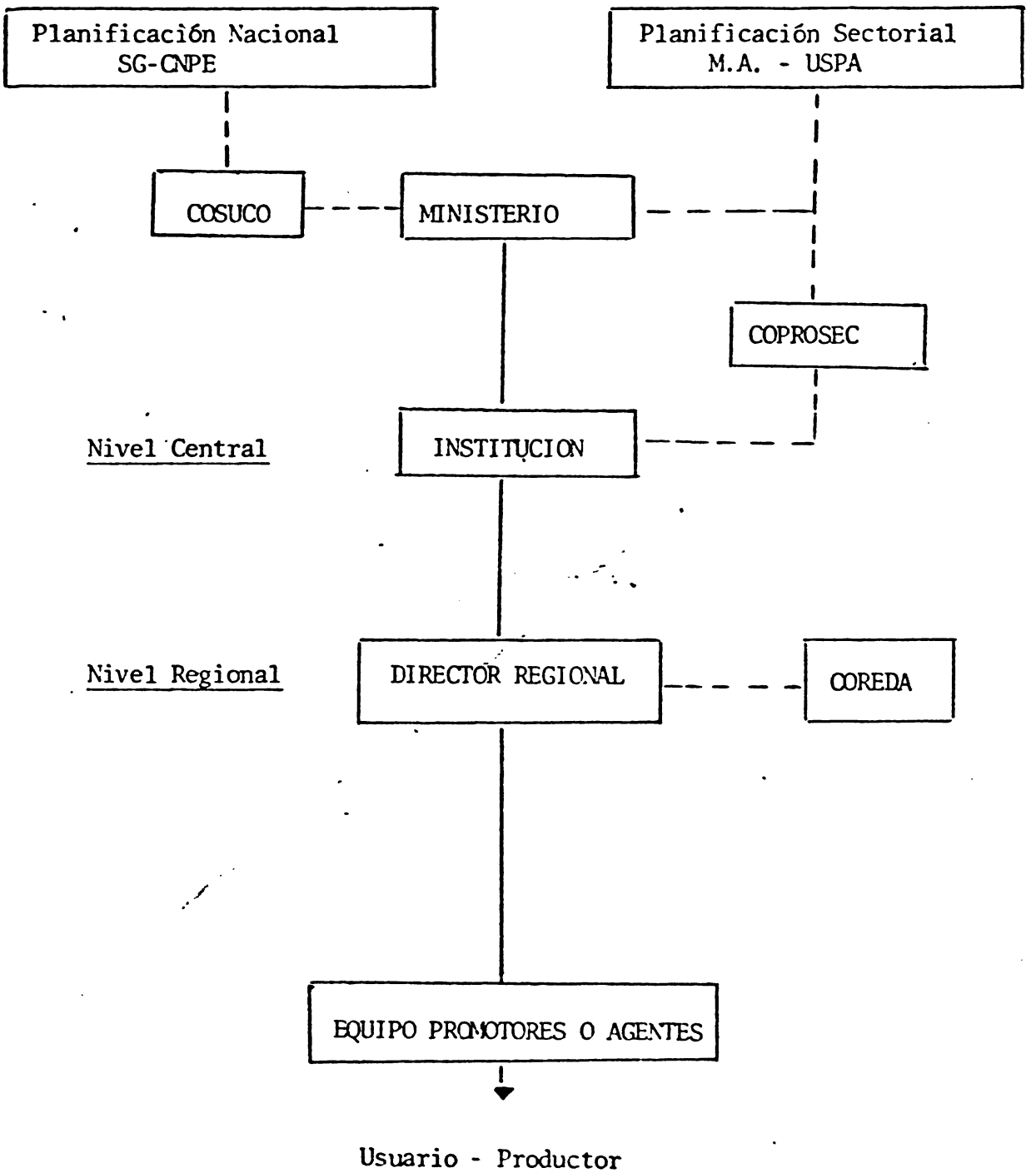
RELACIONES ENTRE PERSONAL PROFESIONAL Y TECNICO DEL SPA CON SUPERFICIE CULTIVABLE Y HABITANTES POR SECTORES DE LA FTN

	A Suelos* II.III.IV	B Población	C S.P.A. Prof. y Tecs.	RELACIONES A ÷ C	RELACIONES B ÷ C
	(Has.)	(habitantes)		(Has/Prof)	(Habs/Prof)
IXCAN	3.437.5	49.515	48	72.0	1031.6
LACHUA	54.562.5	35.417	25	2182.5	1416.7
SEBOL	19.938.0	68.855	74	269.4	430.5
M. MENDEZ	14.312.0	13.101	9	1590.2	1455.7
LIVINGSTON	7.563.0	13.543	22	343.7	615.6
TOTAL:	99.813.0	180.431	178	4457.8	5450.1

* Categorías agrológicas de mayor disponibilidad y productividad en la FTN.

CUADRO No.11

S.P.A.: Formulación, Ejecución y Control de Programas, Proyectos y/o Actividades



PMDIA/FTN (Area del Proyecto IICA/FSB)
FLUJOGRAMA DE FORMULACION, EJECUCION Y CONTROL DE PROYECTOS AGRICOLAS

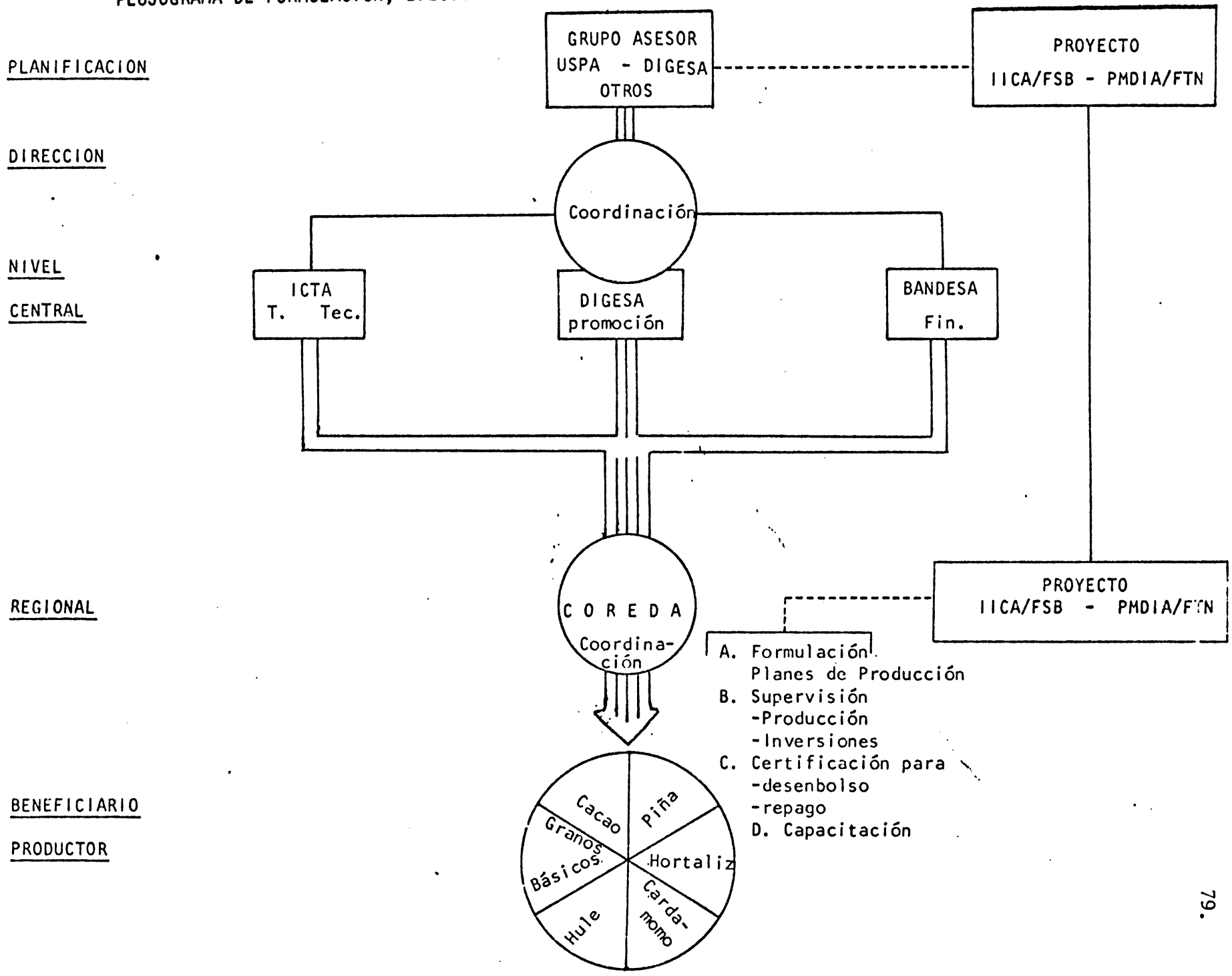
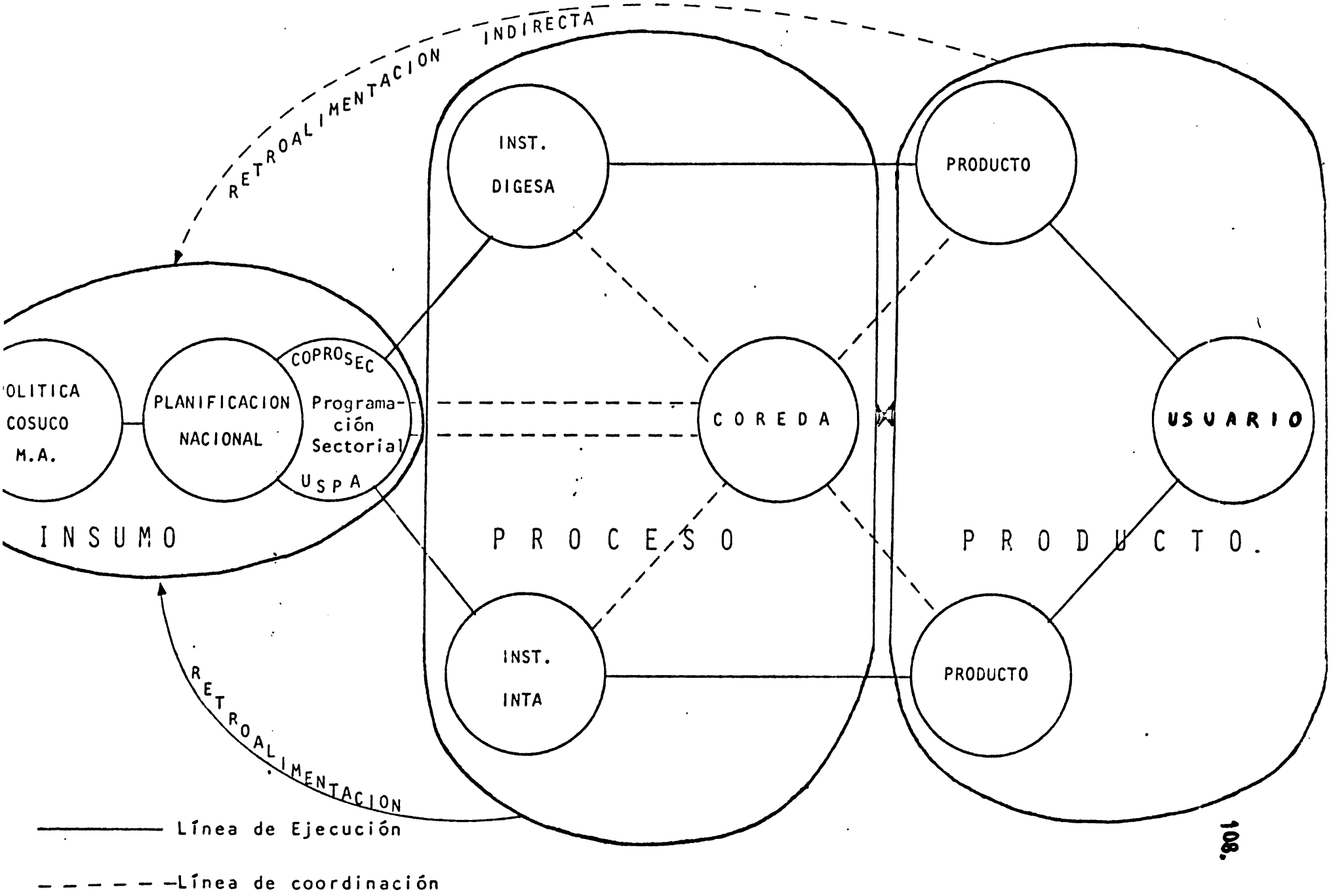


DIAGRAMA No. 6

PROCESO DE TRANSFORMACION DE RECURSOS INSTITUCIONALES EN PRODUCTO INSTITUCIONAL



CUADRO No. 26

Actividades Técnicas o Servicios Agropecuarios que se realizan en la E.T.N.

Familias de Variables o áreas sobre las que se ejecutan los servicios / Actividades Técnicas o Servicios Agropecuarios	Producto				Area Geográfica			Clientela			
	Agricultura	Ganadería	Pesca	Bosques	Nacional	Regional	Local	Subsistencia	Pequeños	Medianos	Grandes
Investigación y Experimentación	IC DC		IC		IC	IC DC	IC DC	-	X	X	
Estudios Socio-Económicos	D	D	-	D	D	D	D	X	X	X	
Estadísticas Agropecuarias	D	D	-	D	D	D	D	X	X	X	
Capacitación	D-DC ICO ITC		-	INA	D ITC	D ITC	D ICO ITC	-	X	X	
Educación Formal	-	-	-	-	ME	ME	DC ME	X	X	X	
Asistencia Técnica y/o Extensión	ICO D	P DI	-	INA	-	D ICO-INA	D-P INA	-	X	X	
Provisión de Insumos	B	B	-	-	-	B	B	-	X	X	
Información Agropecuaria	D B	DI B	-	-	D B	D DI-B	- B	X	X	X	
Financiamiento y Crédito	B	P	-	-	-	B	B P	-	X	X	
Mercadeo	IND	-	-	-	-	IND	IND	-	X	X	
Precios	IND	-	-	-	IND	IND	IND	-	X	X	
Sanidad Agropecuaria	-	DI	-	INA	INA	INA	INA	-	X	X	
Colonización	I	-	-	-	I	I	I	X	X	X	
Reforma Agraria	I	-	-	-	I	I	I	X	X	X	
Titulación	I	-	-	-	I	I	I	X	X	X	
Otras formas de Asociaciones de Agricultores	I	-	-	-	I	I	I	-	X	X	

CUADRO No. 26

Actividades Técnicas o Servicios Agropecuarios que se realizan en la E.T.N.

Actividades Técnicas o Servicios Agropecuarios / Familias de Variables o áreas sobre las que se ejecutan los servicios	Producto				Area Geográfica			Clientela			
	Agricultura	Ganadería	Pesca	Bosques	Nacional	Regional	Local	Subsistencia	Pequeños	Medianos	Grandes
Investigación y Experimentación	IC DC		IC		IC	IC DC	IC DC	-	X	X	-
Estudios Socio-Económicos	D	D	-	D	D	D	D	X	X	X	-
Estadísticas Agropecuarias	D	D	-	D	D	D	D	X	X	X	-
Capacitación	D-DC ICO ITC		-	INA	D ITC	D ITC	D ICO ITC	-	X	X	-
Educación Formal	-	-	-	-	ME	ME	DC / ME	X	X	X	X
Asistencia Técnica y/o Extensión	ICO D	P DI	-	INA	-	D ICO-INA	D-P INA	-	X	X	-
Provisión de Insumos	B	B	-	-	-	B	B	-	X	X	-
Información Agropecuaria	D B	DI B	-	-	D B	D DI-B	- B	X	X	X	X
Financiamiento y Crédito	B	P	-	-	-	B	B P	-	X	X	-
Mercadeo	IND	-	-	-	-	IND	IND	-	X	X	X
Precios	IND	-	-	-	IND	IND	IND	-	X	X	-
Sanidad Agropecuaria	-	DI	-	INA	INA	INA	INA	-	X	X	X
Colonización	I	-	-	-	I	I	I	X	X	X	-
Reforma Agraria	I	-	-	-	I	I	I	X	X	X	-
Titulación	I	-	-	-	I	I	I	X	X	X	-
Otras formas de Asociaciones de Agricultores	I	-	-	-	I	I	I	-	X	X	-

CUADRO No. 27

Extensión de la FTN por Sectores

Ixcán	1.955 Km^2	22 %
Lachuá	2.760 "	31 %
Sebol	2.164 "	25 %
Modesto Méndez	1.096 "	12 %
Livingston	865 "	10 %
TOTALES	8.840 Km^2	100 %

FUENTE: INTA

C U A D R O No. 28

Población Total en la Franja Transversal del Norte, por Sectores, 1978

MUNICIPIO	IXCAN	LACHUA	SEBOL	M. MENDEZ	LIVINGSTON	TOTAL
Barillas	6,921	-	-	-	-	6,921
Chajul	29,558	-	-	-	-	29,558
Uspantán	13,036	-	-	-	-	13,036
Cobán	-	11,617	-	-	-	11,617
Chisec	-	14,518	19,464	-	-	33,982
San Pedro Carcha	-	9,282	4,073	-	-	13,355
Sta.María Cahabon	-	-	38,100	-	-	38,100
Chahal	-	-	7,218	3,249	-	10,467
Livingston	-	-	-	9,852	13,543	23,395
TOTALES	49,515	35,417	68,855	13,101	13,543	180,431
	27 %	20 %	38 %	7 %	8 %	100 %

FUENTE: Cálculos efectuados por la Subcomisión FTN, en base a mapas de regionalización de DIGESA, sectorización de INTA, límites departamentales de IGN, límites municipales de DGE, datos de población del SNEM, DGE é INTA.

NOTA: LA DISCUSION QUE PROVOCARA LA EXPOSICION DE EUGENIO HERRERA SERA COLOCADA EN LA PARTE FINAL DE ESTE VOLUMEN DEBIDO A QUE OMITIMOS EDITARLA EN EL VOLUMEN QUE LE CORRESPONDIA.

DISCUSION QUE PROVOCARA LA EXPOSICION DE EUGENIO HERRERA

Al iniciar la discusión, parte de los participantes expresaron su preocupación por el uso y destino que se dará a los documentos e intervenciones producidas durante la reunión. Luego de una amplia discusión se acordó que el Comité de Gestión y la División de Capacitación darán uso restringido al documento hasta que éste sea revisado y aprobado por los participantes.

SALVADO: La política técnica del Instituto en general debe ser sumamente amplia. Hacen falta sólo cuatro o cinco líneas de acción que orienten al técnico en su trabajo y que permitan, en general, que se trabaje dentro de la política técnica en cualquier país, cualesquiera que sean las condiciones del país. La Dirección General vive atormentada por la idea de modelos. Lo mejor es no tener modelos, los que pueden ser rígidos y totalmente impracticables.

TORREALBA: Me parece muy bien que se venga a solicitarnos opinión antes de que la Dirección General diseñe una política técnica determinada. Ello nos permitirá sacar la misma por inducción y teniendo presente lo que aquí se diga. No es a comienzos de la reunión, el momento más adecuado para discutir los aspectos conceptuales del desarrollo rural o de la política técnica, Creo que lo mejor es dejar que la reunión avance, que ustedes nos escuchen, que todos veamos que otras experiencias hay y que de ahí saquemos, al final, conclusiones. Por lo tanto, prefiero no referirme a la parte conceptual de

los documentos presentados pero que espera que los mismos sean, luego que la revisión haya concluído, sean revisados por los autores para incluir los planteamientos surgidos en la reunión.

La política técnica de gestión debe formularse luego de haber conocido cuál es la percepción del grupo de la problemática de la gestión en América Latina.

DONOSO: Comparto las ideas anteriores y expreso que lo anterior serviría para que incluso la reunión regrese sobre conceptos como los de administración, gestión, manejo, centralización, concentración y otros que el IICA emplea muy liberalmente.

INFANTE: Se refiere a lo importante que es que la entidad tenga políticas técnicas y lo útiles que son a nivel de representación, como orientación para la acción. Manifiesta que el Instituto si debe tener modelos pero que los mismos deben ser realistas.

ARAUJO: Expresa que efectivamente es mejor llevar la reunión de lo específico a lo general y al final abstraer.

VERAS: Plantea sus dudas en relación a la definición de administración tan amplia como plantea el documento de Herrera. Estima que una visión más restringida del usuario sería más útil para el Instituto.

BLAIR: Coincide con Veras en que el ámbito de la temática es demasiado amplio y que el preferiría llevar la discusión a aspectos más centrados. El cree que por ejemplo entrar al problema de la estructura y programa de trabajo para el Comité son materias suficientes para empezar a trabajar.

En cuanto al Programa de Trabajo, adelanta algunos temas que estima el Comité debería estudiar. Menciona como áreas de estudio el análisis comparativo que pueda hacerse de los varios modelos de organización de los servicios agropecuarios que hay en América Latina. Señala específicamente los modelos colombiano y Peruano y el papel que los respectivos Ministerios de Agricultura han desempeñado en cada uno de ellos, como áreas que necesitan documentarse y en las que el Comité debería iniciar sus estudios.

MACDONALD: Aclara que efectivamente al programarse la reunión se tuvo la duda de si valía la pena empezar por los casos y de ahí inferir cuestiones generales, o partir de representaciones globales para orientar sus discusiones y ubicar los casos. Expresa que lo que en realidad se desea es el inicio de un proceso que sirva, a través de la participación del personal técnico de la línea, para orientar la acción futura de la Subdirección General Adjunta de Desarrollo Rural y en este caso del Comité de Gestión. De todo lo que se diga aquí, inferiremos consecuencias para la Subdirección y el Comité.

SALVADO: Señala la ambiguedad de la reunión que, de una parte, desea llegar a generalizaciones, abstracciones y de otra parte, desea tener casos

específicos. Señala lo cuestionable de abstracciones de casos. Insiste en que el IICA le da demasiada importancia a las definiciones de modelos y políticas técnicas las que a nivel de país se desea sean lo más generales y amplias posibles.

ANSORENA: Aclara que desde el punto de vista de los organizadores, lo que se desea , con contribuciones, con ideas y percepciones de la problemática, es que se abran las mentes y desaparezcan las jerarquías. Aclara que cualquiera que sea la metodología de la reunión servirá a los organizadores, los que efectivamente no vienen a vender modelos o pre-conceptos sino a beneficiarse del intercambio.

Invita, por tanto, a que se pase a examinar los casos que se presentaran para que de la presentación de los mismos, análisis y discusión que se produzcan puedan orientar las acciones futuras del Comité de Gestión y División de Capacitación organizadores.

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor MEMORIAS DEL SEMINARIO

Título SOBRE "ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO ...

Fecha Devolución	Nombre del solicitante

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor MEMORIAS DEL SEMINARIO

Título SOBRE "ADMINISTRACION Y GESTION INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO ...

Fecha Devolución	Nombre del solicitante