

ARGENTINA 307.1412 R222r 1981

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO RURAL

Norberto Ras

IICA CH AR 307.1412 R222r 1981

es, 1981.

1100-1A
E. C. ...

OBRA DE RESERVA
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA
II SA - 1981

JICA
#2059
1981

REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO
RURAL

POR: NORBERTO RAS

El objeto del conocimiento teórico es la verdad, en tanto que el del conocimiento práctico es la acción. Pero no conocemos verdad sin algún conocimiento de sus causas.

ARISTOTELES - *Metafísica* -

BUENOS AIRES - FEBRERO DE 1981

This One



WA93-W41-03T1

Digitized by Google

REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO RURAL

Por: Norberto Ras

I. EL IICA EN EL DESARROLLO RURAL

El Director General ha impartido instrucciones para establecer un marco conceptual del desarrollo rural que sirva para orientar las acciones del Instituto. Es momento de pensar seriamente sobre este tema, motivo de la mas al ta preocupación de nuestra civilización, que se presenta como uno de los mayo res escollos en el camino hacia los niveles de bienestar general que se consideran parte importante de una humanidad feliz.

El IICA lleva muchos años preocupado por el desarrollo rural. La reciente decisión de la Junta Directiva, al incluir explícitamente el tema en la nue va Convención, no ha hecho más que formalizar y confirmar una vieja vocación institucional, que es la razón de ser del Instituto desde sus orígenes.

La concepción humanista es -con cualquier limitación que pueda señalársele- una aproximación específica al desarrollo rural que ha quedado expresada en muchos documentos en los últimos diez años, pero desde mucho antes, el IICA con su orientación originaria hacia las "ciencias agrícolas" tenía una preocupación dominante por el desarrollo económico y social, manejaba ya un programa de desarrollo rural y creo que nadie puede discutir que el fin ulterior de sus esfuerzos en educación e investigación fue siempre el logro del desarrollo integral de nuestros países, dentro de lo cual el desarrollo rural no es más que una categoría taxonómica.

Por supuesto, proclamar que llevamos veinticinco años de desarrollo rural, lleva implícito admitir que venimos acompañando otros tantos años el fracaso y la frustración del desarrollo rural. Con esta aseveración no hago

más que referirme a documentos del propio IICA que señalan -a mi juicio con propiedad- el paulatino empeoramiento de la situación de los desposeídos en muchas comarcas rurales de América, sin necesidad de recordar la abundante literatura sobre el "gap" entre el primer y el tercer mundo, que se hace cada vez más hondo e infranqueable.

Algo debe andar mal -valga la tautología- cuando a pesar de tantos discursos y papeles y de tantos millones de dólares invertidos, el problema crece en lugar de disminuir.

No es por supuesto que se pueda culpar por esta situación ni al IICA, ni a ningún otro de los organismos que se han preocupado por el tema, sino simplemente reconocer que no se ha podido todavía revertir la tendencia del problema. Es importante aprovechar las lecciones de la realidad empírica, que sugieren que lo realizado ha sido penosamente insuficiente o inadecuado y que es preciso actuar con otros ánimos si realmente se desea llegar a resultados más satisfactorios.

La dificultad de sobreponerse al subdesarrollo de las masas rurales que todavía constituyen una parte muy considerable de la población del mundo viene preocupando cada vez más. Muchos pensadores y hombres de acción se han dedicado al tema y disponemos hoy de muchos conocimientos sobre los fenómenos complejos del desarrollo y su contraparte al subdesarrollo. Sin embargo, no existe todavía nada que pueda considerarse una teoría científica al respecto. Las decisiones que se toman con relación a este tema van guiadas más a menudo por concepciones ideológicas que por principios científicos objetivos. En la lucha por acelerar el desarrollo a menudo los políticos quedan liberados a su propia intuición, y es sabido cuán a menudo ésta falla. Se constatan a diario contrastes y fracasos en los programas de desarrollo rural y muchos gobernantes

acuciados por múltiples problemas concretos, terminan por tomar al subdesarrollo de las masas campesinas como una condena fatídica, frente a la cual las inversiones y esfuerzos son un simple despilfarro. En la mayor parte de los casos se termina mirando para otro lado, buscando otros caminos y esperando que el desarrollo rural se obtenga por algún ignoto mecanismo secundario.

Pero, sin embargo, no deja de ser cierto que, a largo plazo, ningún programa político podrá ufanarse del éxito si no ha logrado mejorar sensiblemente el bienestar de los campesinos de su país, y ello es principalmente cierto para los pueblos en los que el nivel de desarrollo rural es particularmente desfavorable. De poco valdrá, en efecto, crear un sector moderno dinámico, eficiente y rico, si las masas rurales tradicionales que viven dentro de las mismas fronteras, continúan su producción primitiva y siguen sufriendo pobreza y marginación. Esa realidad es tan evidente, que en el mundo entero la lucha contra la pobreza rural forma parte importante de la dialéctica partidista y de las luchas políticas. La necesidad de hacer algo para arrancar a los campesinos de su marginación histórica es esgrimida continuamente por los sectores más diversos y ha jugado un papel importante en las reivindicaciones que movieron acciones políticas muy diversas, desde programas administrativo-financieros evolutivos, hasta revoluciones sangrientas, desde declaraciones y posturas demagógicas y utopistas, hasta formidables movilizaciones sociales. Estimuladas por la revolución de las expectativas que acompaña a la era tecnocrática, las comunidades más humildes y atrasadas pretenden acceder a los niveles de consumo que ven en los pueblos más ricos. Ello condiciona todo tipo de iniciativas y esfuerzos.

En buena parte de los países que no alcanzaron espontáneamente el desarrollo rural, han sido diversas las tentativas de aplicar políticas autoritarias, manejadas por determinadas minorías o élites dirigentes. Ya sea que esas minorías

fueran parte de los grupos tradicionales o que estuvieran constituidas por partidos o ideologías introducidas recientemente, todas comparten los propósitos mesiánicos de elevar la condición de las masas populares y todos tienen un catecismo ideológico coherente o líderes carismáticos que concitan la adhesión popular y hacen posibles movimientos sociales importantes. En muchos casos, sean estos procesos categorizables como "de derecha" o "de izquierda", y algunos pretenden ser considerados también como "de centro", con frecuencia han ido acompañados de políticas violentas y de conmociones sociales profundas. Las revoluciones políticas de México, la Unión Soviética, China, Vietnam, Cuba y otros países, tuvieron importantísimos componentes agrarios y costaron millones de víctimas y sufrimientos inenarrables a sus pueblos. A este nivel de discusión es virtualmente imposible establecer si los resultados justificaron ese costo inmenso o si otras alternativas hubieran sido preferibles. Probablemente otros países continuarán lanzándose por el camino de la revolución y de la dictadura y volverán a encontrarse muchas décadas después con la misma cosecha de tumbas y dolores, y con el mismo saldo de problemas sin resolver que hoy vemos en esos laboratorios históricos gigantescos. Cuando se elija la vorágine revolucionaria, la razón y el sentido común dejan de tener valor y poco pueden contribuir.

En otros muchos países, en cambio, se preferirá buscar sistemas de transformación de las estructuras más parecidos a los que funcionaron eficazmente en la evolución hacia el desarrollo de Europa Occidental, que tuvo imitadores exitosos en América del Norte, Australia, Nueva Zelandia y el Japón, países todos que continúan encabezando a la civilización y que pueden exhibir con orgullo sus realizaciones en ese aspecto.

Cuando el abordaje político es éste, hay un margen mucho mayor para que funcionen decisiones racionales y puedan llegar a resolverse efectivamente los problemas. Para los países que procuran evolucionar en esta forma hacia objetivos superiores, pueden eventualmente hacerse sugerencias útiles, que faciliten el camino. Para ellos merece debatirse a fondo el tema en los cenáculos intelectuales más encumbrados y canalizarse el esfuerzo de las instituciones nacionales e internacionales más prestigiosas. Por lo tanto es también con respecto a este grupo de países y pueblos que resalta más el uso indebido de lo poco que sabemos sobre el desarrollo rural y cómo acelerarlo.

En una situación tan difícil, es evidente que el IICA debiera efectuar su aporte extrayéndolo de sus treinta años de experiencia. Debidamente analizado debe haber allí un bagaje intelectual importante, que permita aclarar conceptos y obtener algunos éxitos que se necesitan desesperadamente para tonificar las esperanzas.

Analicemos un poco nuestras ideas.

II. LA TRILOGIA IDEOLOGICA CLASICA DEL DESARROLLO RURAL

Como toda actividad humana el nivel alcanzado por el desarrollo rural y los procesos que lo determinan pueden ser vistos por la teoría económica y analizados como una función de producción de bienes y servicios o desde el punto de vista del consumo de los mismos. Es lo que se conoce como el abordaje de la oferta y el abordaje de la demanda. Ambos abordajes son legítimos y deben complementarse en la teoría y en la práctica, ya que ni la producción, ni el consumo, considerados con exclusividad, satisfacen la finalidad última del hombre. No es correcto subrayar una sólo de las dos aproximaciones con descuido total de la otra, pero deben admitirse diferentes maneras de presentarse y relacionarse

1
2
3

4
5
6

entre sí las etapas del proceso desarrollista en el tiempo, con la participación que cabe a todos los componentes sociales en la superación de los obstáculos característicos de cada una.

En el sustento teórico para las acciones del IICA -y de otros organismos- se ha intentado prestar una atención equilibrada a ambos enfoques del desarrollo rural con una trilogía conceptual bien conocida para nosotros, que incorpora:

1. El aumento de la producción y la productividad
2. La mejor distribución del ingreso
3. La mayor participación social y política de la población rural.

El análisis de estos tres puntos básicos podría interpretar legítimamente las exigencias del proceso del desarrollo rural; como consecuencia lógica podrían tomarse luego como base de acción de grupos sociales e instituciones interesadas en acelerarlo. Si estos puntos fueran bases ciertas para la praxis diaria y para las políticas que tienden a hacer más efectiva la acción humana, podrían esperarse de su acción resultados positivos. Se registrarían éxitos en la lucha contra el subdesarrollo. Habría pronto menos pobreza y menos pobres rurales.

Sin embargo, después de muchos años de práctica en los programas de fomento del desarrollo, incluyendo los de cooperación para el desarrollo como los que ocupan al IICA, debe aceptarse que la trilogía conceptual del desarrollo no ha conseguido esclarecer los procesos sociales por los cuales pueden concretarse en la práctica sus enunciados, que quedan entonces reducidos a una ideología con valor apenas simbólico para alterar el devenir de una sociedad en forma positiva y controlable.

Manejarse con una ideología en lugar de una teoría objetiva lleva consigo muchos problemas, ya que la insuficiencia de fundamentos teóricos nos relega a menudo a tomar decisiones sin justificación valedera, facilita la exagerada

simplificación de fenómenos sociales muy complejos y abre las puertas a otras interpretaciones idénticamente frágiles pero enmarcadas en contextos ideológicos más amplios con influencias filosófico-políticas marcadas.

Dentro de esta limitación de nuestras posibilidades, que debemos tener claramente presente, es posible sin embargo descartar muchas postulaciones indebidas y poner en su justo punto una serie de aspectos valiosos para programas útiles en pro del desarrollo.

III. EL AUMENTO DEL INGRESO - FACTOR ESENCIAL EN EL DESARROLLO RURAL

Parece ocioso insistir en que el aumento del ingreso es condition sine qua non para el desarrollo rural. Salta a la vista la importancia crucial de este concepto que está incluido legítimamente como primer requisito en la trilogía del desarrollo. Si el ingreso no crece en forma significativa, el nivel de desarrollo quedará estancado en los niveles tradicionales. Si la población crece más rápido que la generación de riqueza, los procesos de redistribución son incapaces de resolver el problema y la situación se agravará minuto a minuto. Es inevitable invertir y esperar los frutos de ese esfuerzo.

Pueden discutirse válidamente en términos de estrategia, diversas alternativas que son significativas, pero no la prioridad de generar el mayor ingreso consumible.

Es válido preguntarse cómo se distribuirán socialmente estos costos y sacrificios del proceso o cuánto se diferirán las etapas en que el mayor ingreso podrá finalmente reflejarse en el consumo generalizado a que hacen referencia los requisitos segundo y tercero de la trilogía. Se puede discutir hasta qué punto el aumento del ingreso acarrea por sí mismo los mecanismos sociales y políticos que ayudan a aumentar y generalizar el consumo y las inversiones.

Pero lo que no puede discutirse es que no hay manera posible de consumir bienes y servicios que no existen previamente. Ello es imposible por los canales económicos clásicos y los atajos que han sido sugeridos por políticas inflacionarias u otras recetas pseudomágicas fueron ensayados con notorio fracaso por diversos países. Aunque a lo largo de los años en diversas formas más o menos directas, se ha pretendido imponer supuestas teorías del desarrollo que negaban o colocaban en segundo plano el aumento del ingreso, es ya un valor entendido que para el desarrollo rural no hay dilema de si viene primero la gallina o el huevo. No hay duda posible de que el aumento del ingreso en forma significativa y suficientemente duradera, es el motor del proceso y que el mejoramiento del consumo (el bienestar de la población rural) es un corolario lógico, y no a la inversa.

Esto significa que aumentos de la productividad y el ingreso que sean de reducida magnitud, o de duración fugaz o que representen sólo transferencias entre grupos o individuos dentro del conjunto social, no pueden ser fundamentos de un desarrollo genuino, y complementariamente, que todo programa de desarrollo rural que no asigne fundamental importancia a la generación genuina del ingreso adicional para la población objetivo, padece de una total impotencia para solucionar verdaderamente los problemas.

Todo lo que se insista sobre este punto, al parecer tan obvio, es poco, por diversas razones que veremos.

En primer lugar, ¿Hasta qué punto ese ingreso adicional imprescindible para el desarrollo depende del manejo más o menos inteligente de los recursos al alcance del propio hombre rural? Hemos de ver que ello ocurre en pocos casos. En primer lugar, el aumento del ingreso en forma suficientemente marcado y sostenido como para permitir la instalación de procesos evidentes de desarrollo

rural procede muy a menudo de otros orígenes que del aumento de la producción y la productividad de la misma agricultura.

En segundo lugar, aún en los casos limitados en que el mayor ingreso se origine en la agricultura, las raíces de dicho aumento deben buscarse en otros componentes de la comunidad y de la economía, que crean el clima favorable para la mayor productividad de la tierra y del trabajo rural.

Esto no significa, entiéndase bien, que la agricultura y el desarrollo agropecuario sean irrelevantes. Por el contrario, en muchos casos son el único camino abierto para el desarrollo, pero es un camino estrecho que sólo puede ensancharse si se le crea un ambiente especial desde el sector no-agrícola de la sociedad y la economía.

El concepto que vale pues, debe ser el de un sustancial y persistente incremento del ingreso en la población rural, sin limitarlo al derivado exclusivamente de un mejoramiento de la agricultura y teniendo en cuenta que aún en los casos en que se origine efectivamente en la agricultura, habitualmente existen requisitos extraagrícolas sin los cuales la transformación en los sistemas agrarios no puede producirse.

Lógicamente, esta realidad trae ciertas complicaciones prácticas para organismos como el IICA que se manejan habitualmente dentro del marco institucional agrario y que definen sus objetivos en relación directa con lo rural, pero es preferible reconocer de inmediato la verdadera esencia de los problemas, si no se desea continuar errando por esforzarse en direcciones equivocadas.

Circunscribir el concepto del aumento del ingreso simplemente a aumentar la producción y la productividad agrícola resulta limitado e ingenuo, y cierra las puertas a las vías más comunes para obtenerlo verdaderamente. Más aún, significa ilusionar falsamente al hombre que vive su pobreza en el campo, que se estrellará luego fatalmente ante los reales problemas que no se le mencionaron nunca.

IV. LA FALACIA DE DISTRIBUIR Y PARTICIPAR EN LO QUE NO EXISTE

Los programas de desarrollo y los funcionarios que los manejan, amedrentados por la dificultad efectiva de mejorar el ingreso de la población rural y apremiados por el deseo de hacer algo, terminan concentrándose en los aspectos distributivos del desarrollo. En verdad es más fácil fomentar el consumo que la producción de riqueza. También es más directa la repercusión social y los eventuales dividendos políticos de los planes distributivos y consumistas, susceptibles de asegurar apoyo de los gobiernos a pesar de su escaso o nulo efecto de fondo.

Cuando un país yace en el subdesarrollo rural porque el ingreso de sus masas campesinas está estancado, la única forma de atacar efectivamente el problema consiste en lograr una expansión significativa de dicho ingreso que ponga en movimiento el proceso. Si ello no se logra todo queda reducido a remedar un nivel de consumo, como si existiese la productividad correspondiente.

Una de las primeras consecuencias de esta situación es que actualmente los planes y políticas de "desarrollo rural" se circunscriben a clientelas o áreas geográficas reducidas. Salvo contadísimas excepciones de países de inmensos recursos y muy reducida población rural, no se conocen verdaderos planes de desarrollo rural para solucionar la pobreza rural de todo un país. En algunos casos ha habido movilizaciones multitudinarias, transferencias masivas del poder y los recursos de unos grupos hacia otros, pero programas efectivos de aumento del ingreso no y los fracasos en la inducción de desarrollo verdadero han venido a ser reconocidos después de muchas décadas de verborragia y conflictos tremendos.

Los políticos que no recurren a estos métodos drásticos, no intentan tampoco los abordes masivos.

-
3
-

-
4
-

Ahí se percibiría de inmediato lo frágil de la teoría y la total imposibilidad de obtener el éxito. Es demasiado evidente que, en todo intento de desarrollo rural convencional, la falta de mecanismos efectivos para elevar el ingreso por vías económicamente legítimas se compensa concentrando en una área pequeña los subsidios sustraídos a toda la economía. Todo se reduce a obtener un presupuesto suficientemente grande que permita elevar el consumo del área problema, con lo cual se pueden poner en marcha servicios oficiales que llenan los grandes vacíos de la pobreza y se cumplen formalmente los objetivos propuestos. Que dicho presupuesto se obtenga sustrayéndolo de los recursos generales del país, no preocupa en general a los técnicos que tienen toda su atención concentrada en los pocos cientos de familias beneficiarias de su proyecto. Ellos se impacientarían sin duda y considerarían torpe o insensible a quién les dijera que, de hecho, triunfe o no su proyecto, el resultado habrá sido inevitablemente reducir el ingreso real de todo el resto del país y por ende sus posibilidades de desarrollarse en conjunto: lo que se ha creado es una situación arbitraria de privilegio para unos pocos, financiada de rentas generales o del crédito nacional en organismos financieros y técnicos internacionales.

¿Hasta qué punto creemos, poniendo la mano sobre el corazón, que estamos contribuyendo al desarrollo rural de cada país con los proyectos que estamos manejando?

El abordaje del subdesarrollo rural con dimensión de proyecto hace su contribución como experimentación piloto de los fenómenos de todo orden que involucra el proceso. Su utilización puede ser útil también, cuando haya razones atendibles para privilegiar un área cualquiera en el gasto público. Sin embargo, el problema verdadero queda sin resolver, por la sencilla razón de que los recursos invertidos por habitante para lograr un cierto desarrollo no existen ni lejanamente, para reproducir el caso en forma masiva.

Si como es lo más posible, nos estamos refiriendo a un país subdesarrollado que tiene por actividad predominante la agricultura tradicional, cada proyecto o zona de desarrollo rural concebida en estos términos será un lastre más para el desarrollo rural del país considerado en forma global. Más aún, terminado el proyecto e interrumpido el flujo de subsidios que no pueden continuar eternamente, la ínsula de desarrollo rural tomará una tendencia severa a retrogradar hasta muy cerca de su nivel inicial, que deriva de la Gestalt productiva del país en su conjunto, que no habrá cambiado en absoluto como consecuencia del proyecto.

Reconociendo esta realidad, los técnicos de visión más realista aducen que el objetivo efectivo de sus proyectos es lograr que la solución de algunos de los problemas apremiantes en el círculo vicioso de la pobreza en el universo del proyecto, permita alcanzar a partir de allí un nuevo equilibrio de progreso "autosostenido". Es decir, reconocen que se debe alcanzar una nueva etapa de inversión y reinversión más dinámica que la tradicional, pero como de hecho no existen o son extremadamente arduas las posibilidades efectivas de alcanzar ese nuevo nivel de progreso autosostenido, se limitan a parodiar el nivel de consumo que correspondería a esa producción, a la espera de que por algún mecanismo subconciente se produzcan los cambios que hagan posible la instalación de un proceso genuino, con posibilidades de perdurar secularmente.

V. LOS MECANISMOS DE LA DISTRIBUCION Y PARTICIPACION, CUANDO HAY COSAS QUE DISTRIBUIR

De poco serviría aumentar el ingreso de un área rural desde el punto de vista del desarrollo rural, si ese ingreso quedara circunscripto eternamente a un subsector muy reducido de la población, sin cumplirse los preceptos de distribución y participación que completan la concepción integral de este proceso. Precisamente por la duda de que el ingreso adicional derivado de las inversiones se

extienda a la mayoría de la población, es que se vacila a menudo en favorecer los procesos de mejoramiento de la producción, so capa de que favorecerán exclusivamente a los grupos minoritarios que poseen los recursos productivos.

Es un hecho que en todos los pueblos que viven en etapas primitivas de desarrollo económico, caracterizadas precisamente por la escasez y precariedad de las fuentes de trabajo e ingreso, los recursos productivos son poseídos por una minoría dominante que detenta el poder y controla la producción y reparto de la riqueza así generada. Un análisis antropológico permitiría tipificar una serie de formas en que esa energía política se ha plasmado en formas de administrar la riqueza disponible en el mundo subdesarrollado, desde las comunidades tribales en las que los caciques tienen para su consumo poco más que los guerreros comunes, hasta algunas teocracias en las que las masas pobrísimas e ignorantes encuentran felicidad en contribuir para pesar en oro a su jefe religioso.

Es muy difícil, por lo tanto, anticipar cómo cada cultura en particular podrá reaccionar ante una elevación sustantiva y persistente de su nivel de ingresos. En la mayor parte de los casos, esa riqueza aumentada será atribuible en buena parte a factores ajenos o fortuitos, como la aparición de "breakthroughs" técnicos o la apertura de nuevos mercados, etcétera, pero sería poco realista pretender que los dueños del poder y la producción se desprendieran graciosamente de ellos cuando empiezan a ser realmente redituables y menos aún si ellos se sienten de alguna manera irremplazables en el corto plazo para aprovechar las nuevas circunstancias y organizar la producción que se hace posible por primera vez. En algunos casos, la separación entre la clase dirigente y las masas de la población tiene raíces o busca justificarse en argumentos raciales, en conflictos históricos o religiosos pasados. Otras veces, el clivaje surge de la simple diferencia de cultura y forma de vida que van produciendo los niveles

de ingreso que se han mantenido durante siglos con diferencias abismales. Cualquiera sea su origen, cuando esos dualismos culturales se han hecho muy grandes, es probable que el ejercicio del poder vaya acompañado de un desprecio por las masas, que no favorece a las actitudes comprensivas y generosas. Los procesos de difusión de la riqueza serán más lentos. Este ha sido el caso en gobiernos coloniales en todos los tiempos, principalmente cuando las masas aborígenes tenían cultura y potencial tecnológico y organizativo notoriamente inferior al de los colonos. Esa situación puede repetirse, pero ya con caracteres mucho menos marcados después de la descolonización, cuando ocupa los cargos dirigentes una nueva clase mestiza, con valores mucho más cercanos con las masas. En estas condiciones es probable que se fluidifiquen y aceleren los procesos de difusión del ingreso a sectores más amplios de la población.

Comoquiera que sea y sin pretender restar trascendencia a los mecanismos políticos que hacen posible la difusión de los beneficios y de las obligaciones del desarrollo a conjuntos crecientes de la población, interesa subrayar que la historia no registra ejemplos de naciones, regiones, pueblos o comunidades que hayan sido productivas y ricas durante un tiempo relativamente prolongado y en las que hayan subsistido incólumes las inequidades sociales profundas. Ellas son privativas de las áreas más pobres, en las cuales la educación es un monopolio de las minorías más enérgicas y dominantes y donde la producción tradicional se puede manejar con masas de mano de obra ignara.

Ni bien la actividad económica se va perfeccionando y haciendo más productiva, pasa a ser interés de los grupos dominantes el crecimiento de una fuerza laboral capacitada que se hace más numerosa, diversificada, rica e influyente a medida que el desarrollo se amplía e incorpora nuevas áreas y sectores. Los obreros calificados ascienden pronto a capataces y de ahí a contratistas independientes. Además, secciones de la economía más productiva y dinámicas ejercen

una acción trófica sobre los restantes, a través de los precios de intercambio, la demanda ocupacional y la oferta de bienes y servicios, que rápidamente distribuyen una parte sustancial de los beneficios del desarrollo hasta los sectores sociales más remotos. Del mismo modo, cuando el sector público comienza a disponer de recursos abundantes, se crea una oferta de servicios a toda la comunidad: Los proyectos de infraestructura, los servicios de educación, salud, bienestar, que antes no existían o eran raquíticos, empiezan a funcionar y crean a su vez sus propias esferas de acción, necesitan personal calificado, se crean jerarquías nuevas. El gobierno y los grupos que esgrimen el poder cambian totalmente su actitud. Ya no existe más la vieja situación en que unos pocos sistemas productivos tradicionales focalizaban los conflictos de intereses dentro de una minoría influyente. Al aumentar la productividad surgen múltiples formas de producción mucho más rentables, crece a diario el número de los competidores capaces y el éxito consiste en organizar empresas más sofisticadas, con la ayuda de conjuntos numerosos y calificados de personas. Todos esos grupos ejercen su participación como factores de poder y pronto adquieren los caracteres sociales que advertimos en las sociedades industriales. La lucha política continúa con variadas manifestaciones, pero el problema de pobreza queda relegado a un pasado que hasta es difícil de reconstruir en el recuerdo. Con el paso del tiempo se habrán transformado las estructuras sociales.

Por cierto que este proceso de distribución y participación progresiva toma caracteres y ritmos de avance muy distintos según las condiciones de partida y los componentes humanos y físicos de cada proceso de desarrollo. Sin

duda el arranque es más lento cuanto más bajo es el nivel del que se parte y mayores las diferencias internas que deben superarse. En todo proceso de desarrollo tienen enorme importancia los valores socio-culturales y el genio político con que se procesan las transformaciones. En último análisis hasta el mismo concepto del desarrollo rural es totalmente distinto entre unos productores japoneses, que entre los "farmers" del Wisconsin, unos cooperativistas dinamarqueses o unos fundamentalistas sionistas de un Kibbutz.

Lo que interesa aquí no es debatir el camino o la velocidad del proceso distributivo y participativo del desarrollo, que es un atributo propio de los gestores directos del mayor ingreso, que ha hecho posible todo el cambio. Lo que interesa es subrayar que el sentido del proceso es inexorable si se funda sobre el cimiento firme de un mayor ingreso, del mismo modo que es utópica toda tentativa que no recorra ese itinerario.

VI. LAS FUENTES DEL MAYOR INGRESO RURAL

En las páginas siguientes traeremos algunos ejemplos históricos de cómo se ha logrado el aumento significativo real del ingreso en la población rural, que permitió el surgimiento de procesos de efectivo desarrollo rural al ser invertido y consumido. Se confirmará así cómo en rigor no importa demasiado cuál sea el origen de este ingreso adicional, que en la mayoría de los casos procede de transferencias directas o indirectas desde otros sectores de la economía. Lo que verdaderamente interesa es que se trate de incrementos genuinos del ingreso por un aumento verdadero de la productividad del conjunto social. En este sentido es fácil dar preferencia a un aumento de la productividad basado en una elevación de la calificación de la mano de obra y de la organización gerencial y técnica, frente a otro que consista simplemente en

extraer y vender al extranjero un recurso natural no renovable, por ejemplo. Es obvio que el segundo tendrá un efecto dispersivo mucho menor y podrá agotarse junto con el recurso en que se base, en tanto que el primero se integrará ampliamente en la sociedad y tendrá muchas maneras de afincarse, ampliarse y perdurar en el futuro.

Para explicarnos mejor estos dilemas, echemos una ojeada a los procesos de desarrollo que han tenido lugar en el mundo y veamos cómo se han producido o se están produciendo ante nuestros ojos en la actualidad.

A. El modelo de las economías industrializadas modernas

Es importante señalar que todos los tipos de desarrollo integral, conducen paulatinamente al consumo masivo, y salvo por las limitaciones parciales que se les han señalado recientemente a largo plazo por la explosión demográfica, el agotamiento de determinadas materias primas o el deterioro de la calidad de la vida que pueden acompañarlos, son los únicos que parecen capaces de garantizar una evolución secular autosostenida.

El modelo de las economías industrializadas o integradas modernas, puede referirse a varias circunstancias histórico-geográficas específicas. En este caso, particularizaremos la descripción en aquellas que se caracterizan por una escasez marcada de su espacio agrícola o, lo que es lo mismo, una estrecha relación entre población y tierra explotable. Por lo tanto, lo identificaremos mejor como modelo de la Comunidad Económica Europea, o del Japón.

En estos países el aumento del ingreso que genera el proceso de desarrollo rural procede de las actividades secundarias y terciarias de alta eficiencia que predominan en la economía. La población de las ciudades

se ha enriquecido rápidamente y está dispuesta a transferir una buena tajada de sus beneficios a sus hermanos rurales a cambio de estabilidad social y política o de seguridad estratégica. Esta transferencia se produce principalmente a través de los términos domésticos del intercambio que se mantienen deliberadamente muy favorables para los agricultores. Los insumos son comprados por los granjeros a precios muy bajos, resultantes de la eficiencia promedio de las industrias y servicios que los originan. Los productos rurales se venden a precios 30% a 300% más altos que en el mercado internacional, sin que ello disuada el alto consumo de la población, que tiene altos ingresos y es abrumadoramente urbana. El crecimiento demográfico es lento, con lo cual existe sólo un desempleo friccional causado por el avance tecnológico, y la productividad marginal del trabajo es muy elevada.

Los empresarios rurales locales pueden así seguir produciendo con una alta productividad inducida por el clima favorable que les brinda toda la sociedad. El consumo y bienestar de la relativamente reducida población rural se establece en niveles muy similares al de los habitantes de las ciudades.

En la actualidad se calcula que los subsidios agrícolas en la Comunidad Económica Europea ascienden a unos 14.000 millones de dólares anuales. Esto representa solamente un 0.5% del Producto Bruto de esas fuertes economías de ciudades industrializadas y modernas, y por lo tanto, no es un peso desproporcionado para la población general, pero significa un tónico tremendo para el nivel de vida de una población rural que no pasa del 15% del total.

¿Que ocurriría en las atildadas y progresistas áreas agrarias de Francia, los Países Bajos, o Alemania Federal si de pronto se interrumpiera ese flujo?

Los gobiernos europeos procurarán sin duda evitar que ello ocurra, porque la reducción del ingreso rural conllevaría un proceso de anti-desarrollo. En verdad, cada vez que se ha insinuado en el Mercado Común la posibilidad de competencia de productos agrícolas importados que afectarían dicho ingreso los campesinos se han movilizado en masa para defender un pacto social que les asegura su nivel de bienestar.

B. El modelo de los países de colonización reciente

A fines del siglo pasado las rápidas incorporaciones técnicas efectuadas principalmente en el Oeste de Europa y el surgimiento de una fuerte demanda de alimentos y fibras en los mismos países, permitió que se ocuparan en pocas décadas las inmensas extensiones de praderas con buenas tierras que permanecían sin laborar en Norteamérica, Oceanía, los países del Sur de Africa y del Río de la Plata en América del Sur. La afluencia del capital humano de la inmigración europea y del capital físico que permitió construir rápidamente puertos, ferrocarriles, telégrafos y empresas agrarias, se tradujo en una producción nueva y gigantesca que obtenía buenos precios en las ciudades europeas donde hervían las nuevas industrias. Organizar esa producción obligó a los dueños de la tierra a habilitar a contratistas y arrendatarios, quienes a su vez comenzaron a disfrutar de su parte del ingreso incrementado. El gobierno les aseguró educación, servicios de salud y bienestar muy superiores a los de otros países contemporáneos. La tierra se subdividió intensamente entre nuevos propietarios creando un activo mercado inmobiliario. Al entrar al siglo XX, ya los hijos de los inmigrantes disfrutaban de un alto ingreso y tenían una fuerza política considerable que los convertía en un grupo de poder que intervenía activamente en la política interna de los países.

Los ingresos adicionales aportados por el modelo fueron suficientes para financiar el desarrollo rural en áreas muy vastas y en países enteros, aún cuando en último análisis este modelo funcionó como un apéndice de la Revolución Industrial que se producía en otros países y tiene como exigencia importante el libre comercio que permite trasladar libremente los factores de producción según las ventajas comparativas.

Con el paso del tiempo, algunos de los países de colonización reciente pasaron firmemente a una etapa de economía integrada, en la cual compartieron las ventajas de una buena disponibilidad de tierras agrícolas, sumadas al influjo favorable de actividades secundarias y terciarias eficientes, que agregaban elementos positivos al funcionamiento general de la producción. Es el caso de los Estados Unidos y el Canadá, que encabezan la producción agrícola mundial sin necesidades de subsidios masivos y han conquistado buena parte de los mercados agropecuarios del mundo, manteniendo a su población rural en niveles de bienestar comparables a los de la población urbana de alto consumo.

Otros países de colonización reciente como la Argentina y el Uruguay, tuvieron dificultades mucho mayores para alcanzar la era de economía integrada. Las actividades secundarias y terciarias que surgieron en ellos, en parte gracias a políticas proteccionistas muy intensas (sustitución de importaciones), no consiguieron hacerse competitivas, ni reforzar el sector externo que sufrió crisis recurrentes. Con el tiempo la transmisión de ineficiencias a través de los precios creó problemas graves a todos los sectores productivos, en tanto que la población rural veía cercenada una parte considerable de su ingreso por el cerramiento de la economía proteccionista.

Las ventajas comparativas provistas por la amplitud de buenas tierras se vieron neutralizadas paulatinamente por el parasitismo creciente de las actividades urbanas y la actitud desfavorable de los gobiernos.

Aún con estas limitaciones los países del Río de la Plata se mantienen como los de mayor desarrollo rural de la América Latina, transfieren ingresos desde su sector agrícola hacia otros sectores de la economía doméstica y están muy bien preparados para entrar en etapas sucesivas de desarrollo.

En una situación de desarrollo intermedia entre Norteamérica y los países del Río de la Plata se mantienen Australia y Nueva Zelanda, que han realizado algunos avances notables en materia industrial y que han vigilado cuidadosamente la competitividad general de sus economías, pero que, en parte por lo reducido de sus mercados domésticos y por su ubicación geográfica muy excéntrica, no han logrado economías realmente integradas.

C. El modelo de las agriculturas de enclave o de "plantation"

En muchas áreas tropicales del mundo cuya ecología no tenía equivalentes en los países industriales de clima templado, se descubrió que podían producir productos de gran demanda en el mundo desarrollado. Así surgieron enclaves de producción comercial de caucho, algodón, azúcar, frutas tropicales, especias y otros productos, que se capitalizaron rápidamente. A su alrededor la masa de agricultores de bajo desarrollo continuaron con sus cultivos tradicionales de subsistencia, sin compartir el flujo del ingreso y ofreciendo su mano de obra a precios muy bajos para las plantaciones, que así aumentaban sus ya considerables beneficios.

El modelo resultó en general insuficientemente extendido y profundo en los países en que se dió como para inducir un proceso de desarrollo equilibrado. El ingreso adicional generado quedó circunscripto a una minoría absoluta de la población. En general el subsector de plantación se ubicó con las actividades secundarias y terciarias urbanas dentro de un minisector "moderno", pero subsistió un componente mayoritario "tradicional" en las que se denominan habitualmente sociedades duales. Esta estructura se identificó frecuentemente con el colonialismo en los países tropicales, pero después de 30 años de descolonización la interpretación política ingenua ha perdido bastante crédito porque los gobiernos post-coloniales y la expulsión de los intereses extranjeros no han hecho aparecer alternativas realmente válidas para crear formas productivas que superen el problema y los países enclave siguen siéndolo, a pesar de los esfuerzos denodados realizados por los gobiernos aborígenes.

Estas economías de mono cultivo, muy expuestas a ciclos de mercado y a presiones políticas, no han conseguido en general aportar ingresos suficientemente altos y sostenidos como para inducir procesos de desarrollo rural generalizado, ni apoyar procesos de desarrollo integral realmente dinámicos, aunque en todas las épocas han tenido una importancia considerable para aprovechar coyunturas de comercio internacional y ayudar a sostener el balance de pagos externos, elemento clave en los planes nacionales de desarrollo.

D. El modelo OPEP

En este modelo el flujo masivo de ingresos adicionales para el desarrollo rural procede de la explotación minera. Lo han puesto de moda los ingresos fabulosos de los países petroleros del Medio Oriente, en donde tiene actualmente su aplicación más integral, pero sus principios pueden hacerse extensivos a otros países de subsuelos muy ricos. En América Latina se encuentra en plena vigencia desde hace décadas en Venezuela y podrá sin duda extenderse a países como Ecuador y, principalmente México, que tienen un prometedor futuro como países exportadores de enormes caudales de combustibles.*/

En estos países, las regalías e impuestos que genera la explotación de los recursos energéticos o mineros convierten al Estado y a las empresas vinculadas directamente con la extracción minera en entes opulentos y crean en breve tiempo ingresos sociales y privados altísimos. Los gobiernos están en condiciones de efectuar inversiones masivas en las áreas que quedan rezagadas, con el fin de mantener cierto equilibrio social y calma política. Los programas de desarrollo rural se nutren preferentemente de este flujo de recursos que puede llegar a producir una verdadera indigestión y dificultades en canalizarlos debidamente.

Tanto en el Irán del Shah Pahlevi, como en la Libia ultraizquierdista de Kaddafi o en los emiratos conservadores de Arabia, el petróleo financia la búsqueda del agua de riego, los proyectos de vivienda, caminos, educación y salud rural, los ensayos de reforma agraria y las estaciones experimentales. El magro ingreso que arrancaban del desierto sus pobladores

*/

El caso de Paraguay como exportador de energía hidroeléctrica podrá alcanzar características similares en el futuro próximo, y extensiones similares del concepto serían válidas para las riquezas mineras de largas proyecciones de Sud Africa, Australia, Venezuela y otros muchos países que no particularizaremos para no complicar los argumentos.

se vé súbitamente reforzado por el torrente del oro negro, que mientras dure permitirá aumentar rápidamente el consumo y el bienestar de toda la población. Como el modelo puede agotarse totalmente con el agotamiento de las reservas mineras, los gobiernos en sus programas de consumo e inversión persiguen también el propósito de crear en la población, tanto urbana como rural, otras potencialidades productivas a través de la capacitación y la aparición de conductas sociales modernas.

E. El modelo de integración internacional con áreas ricas

En algunas circunstancias históricas regiones más o menos reducidas y hasta países enteros de economía decididamente subdesarrollada han quedado adscriptos durante períodos prolongados como apéndices de economías mucho más adelantadas. En esas condiciones les han sido extendidas en forma más o menos deliberada o automáticamente las condiciones ventajosas para el desarrollo que se daban en el país o países nodriza. El resultado ha sido invariablemente un aceleramiento considerable de los procesos de desarrollo generales y rurales en particular, aunque con frecuencia distorsionados por la fuerte presión cultural y comercial de los componentes extranjeros.

En la enumeración que sigue pueden incluirse una serie de casos ubicados en distintas culturas, órbitas políticas y circunstancias históricas, como el de Puerto Rico y otras islas más pequeñas del grupo americano en el Caribe, que han funcionado con las ventajas económicas de su integración con el territorio continental de la Unión; países como Taiwan, Corea del Sur y otros, que han recibido un trato preferencial en los programas de ayuda de Estados Unidos; Israel, como receptora de un apoyo económico muy amplio de los judíos de todo el mundo; y Cuba en el Área soviética.

En todos estos casos, la amplitud de las ayudas directas e indirectas del país nodriza al país ahijado han sido suficientes para mantener un trofismo positivo a nivel nacional.

En otros muchos casos el fenómeno se ha producido solamente a nivel regional o microregional, hasta confundirse con las economías externas que surgen alrededor de cualquiera de las grandes empresas modernas, bases científicas o militares, y actividades económicas dinámicas diversas, que al instalarse en un área deprimida son capaces de crear un área de desarrollo inducido muy perceptible.

La importancia teórica de este modelo, al aportar datos sobre lo que se puede obtener en un área subdesarrollada si se dispone de una nodriza generosa, permite inferir y teóricamente calcular, cuán grande debiera ser la cooperación técnica y financiera exterior para lograr inducir procesos suficientemente amplios de desarrollo en áreas considerables o hasta en la totalidad del mundo subdesarrollado. Este sería en sí mismo un apasionante tema para un estudio que revelaría la magnitud sideral del problema.

VII. CUANDO EL DESARROLLO AGRICOLA ES LA UNICA POSIBILIDAD DE AUMENTAR EL INGRESO

Con esta escueta enumeración de los principales modelos mundiales del desarrollo rural efectivo, queda suficientemente aclarado que no habrá problemas para inducir procesos intensos de desarrollo dondequiera que existan ciudades repletas de población y actividades modernas o recursos naturales muy destacados en la demanda mundial como los yacimientos de energía fósil y otras acumulaciones de minerales, por ejemplo. También será posible, aunque con limitaciones

de mercados y relaciones de precios de insumo-producto, inducir corrientes significativas de ingreso adicional y por ende crear un potencial de desarrollo rural en los lugares en donde existan dotaciones importantes de recursos de tierras, aguas y bosques, aún vírgenes o subexplotados.

Sin embargo, quedan pocos de estos emporios en el mundo contemporáneo. Los que existían ya han sido ocupados y están procesando sus respectivos desarrollos rurales; la riqueza adicional de que disponen habilita programas masivos de distribución y los factores de poder están dispuestos a llevarlos a cabo. A lo sumo hace falta una complaciente cooperación de los organismos técnicos para ayudar a canalizarla.

El problema que subsiste es el de la enorme mayoría de los países o regiones que, precisamente por no disponer de dichas circunstancias de bonanza económica, se están retrasando cada vez más en los procesos de consumo e inversión social. Para ellos es que la acción del IICA puede resultar un aporte positivo. En ellos lo que es fundamental es originar el ingreso adicional que posibilite la iniciación y aceleración del proceso de desarrollo rural. En la mayoría de los casos sólo tendremos como base de acción tierras, bosques, y aguas ocupadas de vieja data y una población rural tradicional y sobreabundante. En el mejor uso de estos elementos deben cifrarse todas las perspectivas de un futuro mejor. No sólo dependen de un aprovechamiento primario más profundo de estos recursos los niveles de vida de la población rural que nos interesan directamente, sino que de allí deben salir también el capital, la mano de obra, las materias primas y el talento empresarial para las incipientes actividades secundarias y terciarias, cuya aparición y crecimiento son esenciales para crear una economía más rica.

Esta es la realidad de la gran mayoría de los países miembros del IICA. Con recursos agrícolas ya sometidos a una presión demográfica intensa y en rápido crecimiento, el único motor que puede impulsar el imprescindible ingreso adicional es el desarrollo agrícola. Sus limitaciones en el ambiente del subdesarrollo son grandes y sólo permitirán la generalización del bienestar en forma paulatina. La estrategia puede seguir etapas muy diversas. Al IICA le es fácil pontificar sobre el desarrollo rural y hasta ofenderse con los gobiernos que canalizan los recursos hacia fuera del sector rural. Sin embargo, quienes tienen la responsabilidad histórica de conducir a sus países al progreso han adoptado el camino de la industrialización porque lo creyeron la vía más directa para aumentar el ingreso nacional y dar ocupación y bienestar a la mayoría de la población. Debieron pasar bastantes años para concluir que no sólo hacen falta industrias y servicios, sino que éstos tienen que ser eficientes y de alta calidad, y que ello no siempre se consigue, por más apoyo que los conductores políticos decidan conferirles.

Razón de más para analizar el problema del desarrollo agrícola en las mejores condiciones para que pueda rendir sus frutos.

Si interpretamos el desarrollo agrícola como el proceso creado por la suma de acciones humanas que aumentan la producción y la productividad agropecuaria, éste es un fenómeno que, por más que los técnicos le hayan dado vueltas sólo puede alcanzarse por dos vías de acción:

A. La inversión en insumos tradicionales

Una de las formas de impulsar el desarrollo agrícola consiste en extender el cultivo a mayor superficie o aumentar la inversión por unidad de superficie de los insumos convencionales como instalaciones, equipos, agroquímicos, laboreos, asesoramiento técnico y otros. Este tipo de acciones

es todavía un componente importantísimo del mejoramiento del desarrollo agrícola en todo el mundo, ya que las NN.UU. han estimado que más del 75% de todos los incrementos de productividad agrícola producidos desde fines de la segunda Guerra Mundial, se deben al mayor uso de fertilizantes y riego clásicos.

En la práctica, este tipo de aumento de producción, ya sea que se procese por incorporación de nuevas tierras o por intensificación del cultivo en las ya ocupadas, constituye una función de inversión y se regirá estrechamente por la ley de rendimientos decrecientes. En la mayoría de los sistemas productivos en uso los insumos están utilizándose hasta el límite de su utilidad marginal. Esto quiere decir que es inútil pretender una inversión adicional de estos insumos y un consiguiente mejoramiento de los rendimientos económicos, si no cambian favorablemente las relaciones de precios entre los insumos -incluyendo los servicios para-agrícolas- y los productos. Esta transformación depende de que se hayan producido los cambios sociales generales que hemos citado anteriormente. Insumos más baratos y productos más caros sólo son posibles cuando la comunidad ya ha desarrollado actividades secundarias y terciarias muy competitivas o cuando hay actividades primarias muy productivas -como son las ya citadas formas de minería, por ejemplo.

Casos parciales y ocasionales de mejoramiento pueden ofrecer coyunturas favorables cuando se producen cambios en los mercados, cuando aparecen productos novedosos, etcétera, pero raramente son suficientemente intensos y duraderos como para permitir lanzar procesos de desarrollo generalizados y francos que cambien la fisonomía de áreas rurales vastas.

B. La adopción de sistemas mejorados de producción

La otra posibilidad de mejorar la oferta y el ingreso rural consiste en mejorar las relaciones tecnológicas de los sistemas productivos. Esto requiere un esfuerzo serio y permanente de investigación, con sus complementos ineludibles de formación de recursos humanos altamente capacitados, organización institucional estable y eficaz, servicios de extensión y fomento, oferta de insumos no convencionales (semillas mejoradas, maquinaria novedosa, sistemas especiales, etc.), existencia de un empresariado innovador y eficiente y servicios sociales eficaces. Esto significa que también en buena medida este camino para aumentar la producción requiere inversiones a menudo sumamente costosas. Sin embargo, en muchos casos la mayor productividad obtenida mediante los "break-throughs" tecnológicos aleja considerablemente la frontera de los rendimientos decrecientes, con lo cual la inversión se hace positivamente rentable y está abierto el camino para alcanzar un nuevo nivel mejorado de rendimientos, en el cual no es tan determinística la relación de intercambio entre el precio de insumos y productos de una sociedad tradicional.

En otras palabras, la investigación puede abrir puertas para el desarrollo agrícola sin que medie una transformación hacia la mayor eficiencia promedio de la comunidad en conjunto.

La Revolución Verde constituye el ejemplo más claro de este segundo tipo de desarrollo agrícola, que se anotó algunos de sus triunfos más espectaculares en las zonas de pobreza rural más profunda del mundo. Más de una crítica se ha alzado contra la incorporación de las técnicas de la Revolución Verde, basándose en el argumento principal de que sólo los agricultores de cierto nivel empresario podían usarlas y beneficiarse con ellas. La

objeción es perfeccionista y providencialista. Prefiere ignorar los beneficios sociales que creará el proceso al aumentar la disponibilidad de alimentos, la demanda de trabajo, la recaudación de impuestos, las posibilidades de obras de infraestructura y prestación de servicios que beneficiarán también a los campesinos más pobres y descarta a priori todo el proceso de transmisión secundaria de la nueva riqueza efectiva de que dispone la comunidad en conjunto. Los detractores de la Revolución Verde parecen preferir continuar con los usos y costumbres antiguos, o sea también con los niveles de ingreso anteriores, a la espera de algún milagro que cree tecnología que puedan usar los más indigentes u otra forma de ingreso para distribuir masivamente, cosa que no parece probable. Es subestimar lamentablemente una realización efectiva en el punto estratégico del desarrollo rural o sea en la generación de un significativo ingreso adicional que pueda ser distribuido, aunque ello no se produzca en una forma exacta y aritméticamente equitativa. Después de estas consideraciones, parece evidente que no andaba descaminado el IICA de los orígenes, cuando dedicaba una parte considerable de sus recursos institucionales a la investigación. Esta función social sigue siendo un pilar fundamental en que puede sustentarse un desarrollo agrícola genuino. *Si no se genera un desarrollo agrícola efectivo, no habrá desarrollo rural posible en las áreas agrarias pobres, salvo en el caso improbable de que aparecieran en ellas fuentes de recursos de otro tipo. El proceso será trabajoso y lento, pero posible.*

VIII. LA CONDENA DEMOGRAFICA

Además de subrayar la importancia del desarrollo agrícola como motor del desarrollo rural en donde es más necesario, hay otros puntos claves en el desencadenamiento y marcha del proceso.

Es por demás evidente que la situación en las áreas rurales pobres no solamente se encuentra estancada, sino que está agravándose día a día. La presión de una población que crece rápidamente y a la que el mínimo abastecimiento disponible de elementos nutritivos y sanitarios conserva con vida, disminuye continuamente la superficie de tierra por hombre ocupado en la agricultura y reduce la productividad del trabajo. La pobreza se hace más honda cada vez y mayor la desesperanza.

El planeamiento familiar a través de métodos de educación para la decisión consciente debe tener un lugar predominante en todo intento de desarrollo rural.

En este sentido el trabajo de Liboreiro^{*/} plantea la importancia del factor demográfico como un denominador en la ecuación del crecimiento, pero acto continuo parece dejar librada su solución a una especie de milagro espontáneo o a un "lento proceso de maduración" de un tipo de "inversión" que no se dice cuál es, probablemente porque anticipa que "en materia de control del crecimiento de la población, el terreno que se pisa es muy escabroso". El tema en efecto, está sujeto a fuertes controversias en las que se miden argumentos éticos, prácticos y políticos. Sin embargo, para quien ve objetivamente el tema del desarrollo rural es imperativo subrayar la necesidad de reducir el crecimiento demográfico a los índices más bajos posibles, sin lo cual la inducción de un proceso suficientemente vigoroso se hace cada día más dificultoso.

^{*/} Documento presentado a la Reunión de Directores del IICA. Noviembre 1980.

Es importante que se usen métodos de convencimiento y decisión voluntaria por las propias familias interesadas, pero debe actuarse y pronto.

IX. LA ESPERANZA DE LA EDUCACION

La capacidad de una sociedad que ha alcanzado un elevado nivel de desarrollo para convivir y producir en la alta productividad, es un capital humano valiosísimo que esa sociedad ha incorporado a través de un proceso de aprendizaje paulatino, habitualmente muy lento. La "personalidad realizadora" sintetiza las características generales que debe adquirir un grupo humano para lanzarse con éxito por el camino largo y difícil del desarrollo. Todo hombre o mujer es susceptible de ser alcanzado por este proceso educativo que tiene componentes bien conocidos de capacitación general y técnica y componentes mucho más complejos y de manejo más difícil en la determinación de actitudes ante la vida, la sociedad, el trabajo, la técnica y otros diversos elementos fundamentales para el progreso. Es por esta razón que han tenido siempre una importancia extraordinaria en los procesos de desarrollo las enseñanzas filosóficas y religiosas, que llevan aparejadas recomendaciones muy claras para todos los aspectos de la vida en sociedad y que alcanzan a todos los miembros de una comunidad en sus valores de fondo.

Los países en desarrollo no pueden desconocer esta realidad que les abre el camino más directo hacia el progreso.

Es evidente que aún cuándo escasean los recursos naturales para fundar un ingreso creciente, aún cuándo las restantes circunstancias geográficas y políticas se muestran poco propicias para acelerar el desarrollo, una población educada y con una formación dinámica y progresiva, encuentra todavía maneras de crear una producción competitiva y conquistar para si misma un lugar respetado

en el concierto mundial. Los ejemplos de Suiza, Suecia, Japón y muchos otros, son aleccionadores de cómo comunidades cultas y organizadas en instituciones efectivas, pueden sobreponerse a una pobre base de recursos físicos.

Una de las realidades más tristes del subdesarrollo es que la pobreza va acompañada a niveles muy bajos de educación general, que se reflejan en masas con complejos culturales tradicionales que son herramientas inadecuadas para asumir efectivamente la dinámica de una sociedad más productiva. Ese problema es particularmente notable en las masas rurales.

La educación es fundamental para sacarlas del atraso y abrirles las puertas de un futuro mejor.

Véase bien que tampoco aquí podemos traicionar el verdadero concepto de la educación limitándolo a un barniz educativo de segunda o tercera calidad, sobre una masa más o menos mayoritaria de pobladores. Eso sólo podría aceptarse como un paso inicial y precario que no servirá de mucho si se queda en eso. Por educación debe entenderse toda la información y la formación conducentes a una convivencia social mejor organizada. Incluye la enseñanza formal a todos los niveles y con todos sus tipos y subdivisiones, y la enseñanza informal, tal vez más importante en la creación de actitudes y conductas humanas, pero más difícil de manejar por los medios institucionales comunes.

En las áreas rurales pobres hay una tarea colosal de educación para realizar, y aquí también el límite de lo rural es estrecho para contener un proceso que trasciende ampliamente el escenario puramente agrario. Es probable que en determinadas etapas del desarrollo tenga mayores efectos sobre el desarrollo rural la capacitación de empresarios para mejorar la producción de insumos mecánicos, químicos o biológicos, o la preparación de especialistas en comercialización, que aumentar las escuelas secundarias para la población rural propiamente dicha, para citar un ejemplo hipotético.

Pero independientemente de esta interpretación global y flexible de la educación integral para una población en desarrollo, interesa señalar otro aspecto que es sumamente importante. Una población integrada por hombres y mujeres educados y con una noción clara de sus valores morales, no puede ser objeto de una distribución caprichosa de la riqueza, porque está en condiciones de hacer valer su contribución efectiva a la generación de esa riqueza. No hay casos en la historia de pueblos cultos que hayan podido ser manejados discriminatoriamente durante muchos años por el poder político. Ni aún los pueblos esclavos de potencias extranjeras, pueden ser divididos en categorías económicas muy dispares y mantenidos largo tiempo en ellas si han adquirido un nivel elevado de cultura difundida. Hasta los privilegios de quien es el dueño de una fuerza externa que no tendría aparentemente porqué dar crédito a la realidad local, deben moderarse ante una población de alto nivel educativo, capaz de organizarse y reclamar. La ocupación alemana de Europa Occidental durante la II^a Guerra Mundial y las invasiones soviéticas en los satélites de Europa Oriental son buenos ejemplos a este respecto.

X. LAS "SOLUCIONES" QUE NO SON SOLUCIONES

A. La pretensión de "integralizar" el desarrollo

Los puntos que anteceden permiten extraer algunas consecuencias de utilidad para una institución como el IICA cuya esfera de acción está muy vinculada a las instituciones específicamente "agrícolas" y "rurales".

En estas condiciones operativas es ilusorio poder abarcar todos los elementos que se conjugan en el proceso del desarrollo rural, que como hemos señalado casi siempre recibe fuertes impulsos extra-rurales y extra-agrícolas, aún cuando se base en un ingreso adicional vinculado frecuentemente a la tierra.

Ninguna acción positiva para el desarrollo rural debe dejar de hacerse porque no vaya incorporada en un paquete omni comprensivo de los componentes del desarrollo. Ya se ha visto que éste es una consecuencia final de una sumatoria tan grande de fenómenos, que pretender darles a todos una coherencia lógica a priori, equivaldría a no actuar jamás. Esto no significa desconocer la acción conjunta y sinérgica de las diversas funciones humanas que se traducen en mecanismos administrativos. Precisamente el reconocimiento de esa interdependencia es la base de nuestro argumento. Por eso, si se pueden conjugar varias acciones complementarias, tanto mejor, pero en muchísimos casos la integración final del desarrollo se producirá a un nivel mucho más alto que el del proyecto IICA; se logrará a nivel de proyecto nacional y es probable que la consolidación de todo el proceso social del desarrollo con sus sectores líderes y rezagados, sus efectos inter-sectoriales, sus "lags" entre etapas y subsectores, sólo se conseguirá paulatinamente y en forma azarosa a través de los mil mecanismos sociales de reajuste automático que es imposible prever y menos controlar.

B. La pretensión de tener el desarrollo ya

Lo que podríamos denominar el "instant development" es una pretensión que revela incomprensión de la esencia del proceso. La versión operativa simplista de esta desviación es insistir en consumir una riqueza inexistente antes de producirla. La generación de riqueza se logra por pocos caminos, bastante bien conocidos, pero erizados de dificultades. No hay atajos, ni se puede hacer trampas para acortar el recorrido. La riqueza futura siempre significó diferir el consumo para invertir inteligentemente. No aumentar el consumo por más que las necesidades duelan. Una de

las paradojas del crecimiento es que se hace más doloroso en sus comienzos, cuando el ingreso bajo toma angustiosa la alternativa entre inversión y consumo. Cuando los recursos imprescindibles para el desarrollo rural no alcanzan ni para proveer las necesidades más apremiantes de la población problema, algunos técnicos recriminan a los administradores y a los políticos como si ellos fueran personalmente responsables de una situación histórica. Como no se convencen de que realmente no hay fondos, recomiendan sacar todo a los que tienen algo. Luego de lograrlo, los recursos siguen siendo insuficientes. Ante los fracasos reiterados es apremiante buscar chivos emisarios, que son alternativamente las oligarquías insensibles, el tirano de turno cualquiera sea su tonalidad política, los demagogos populistas, la dependencia de las multinacionales, el lobbying y la inoperancia parlamentarista o cualquiera de los signos del subdesarrollo y no sus causas.

Vemos entrar en este círculo vicioso a muchos, a diario. Por este camino el IICA no va a hacer grandes contribuciones, sino que se unirá a un conjunto de fracasos plañideros en los que están lamentablemente empantanados muchos organismos e instituciones o se complicará en el torbellino político interno de los países.

Es hora que se reconozca francamente que la dificultad principal estriba en aumentar el producto y que la responsabilidad de hacerlo no está en manos de la multitud, ni la multitud del subdesarrollo tiene posibilidades de lograrlo. Siempre habrá una minoría a cargo del timón y de los resortes claves del fenómeno, ya sea que esa minoría sea la cúpula gerencial de un país capitalista o los comisarios del pueblo de una democracia popular. La distribución y la participación progresiva cuando se ha

logrado la mayor riqueza son inexorables, pero los procedimientos políticos y los criterios sociales que se utilicen en cada caso son privativos de los actores directos. La etapa de invertir y gastar los recursos, máxime cuando son pocos, es compleja, y ¿Cómo discernir e imponer que el Brasil postergue la construcción de Brasilia para atender prioritariamente a los "favelados" o cómo convencer al Politburo que es más urgente dar un par de botas adicionales a los campesinos de los Koljoes antes que enviar otra cápsula al espacio?.

C. La exigencia de participación social en el desarrollo

La responsabilidad del liderazgo en los procesos de desarrollo y la participación más o menos generalizada de los pueblos en dichos procesos, implican problemas muy complejos de la praxis política, con todo tipo de implicaciones de carácter social y ético.

Tampoco puede caerse en la ingenuidad de considerar que sólo son válidos los procesos de desarrollo cuando son promovidos con una amplia participación de las bases sociales, ni limitarse los programas de acción exclusivamente a aquellos en que esté asegurada esa exigencia. La moda o determinadas influencias más ideológicas que científicas, hacen que la gran mayoría de las postulaciones desarrollistas a nivel privado, nacional e internacional, se adornen insistentemente de invocaciones a la participación de los propios campesinos en su propio desarrollo. Aquí no se pretende negar la importancia y el impulso importante que puede representar la concientización inteligente y el propio esfuerzo de los destinatarios del progreso en su determinación. Sin embargo, las ciencias sociales están llenas de ejemplos históricos de procesos de desarrollo en los cuales las masas resultaron elementos relativamente pasivos, que cumplieron

solamente funciones rutinarias dentro de movimientos económicos, sociales y políticos protagonizados abrumadoramente por determinadas minorías. En general, como ya se ha mencionado antes, los procesos de desarrollo tienen raíces y derivaciones tan complejas que resulta estéril e injusto cifrar tantas esperanzas en un elemento que es sólo uno de los múltiples factores que juegan en el problema. En este sentido son aleccionadoras las expresiones de Bagehot atribuyendo a la población británica como principal mérito durante los rápidos avances de la Revolución Industrial su condición de rebaño fácilmente manejable por una minoría innovativa y ambiciosa. Otro tanto ha sido señalado de la población alemana o japonesa durante sus etapas de desarrollo y los ejemplos podrían multiplicarse.

El realismo político pareciera indicar que la contribución más importante que pueden hacer las grandes masas populares a los procesos de desarrollo es la resignación ante la necesidad ineludible de un proceso de cambios culturales e innovaciones productivas que involucran sacrificios generales con beneficios a veces muy lentos en manifestarse y que ellas sólo vislumbran nebulosamente o míticamente en las postulaciones de los dirigentes. Si esta docilidad es el aporte mayor que pueden hacer para que puedan concretarse los planes que inspiran y conducen las minorías dirigentes, por el contrario pueden ser totalmente esterilizantes de cualquier plan las resistencias populares ante las exigencias del desarrollo. Por lo tanto, lo que simplistamente se describe como participación de los campesinos en los procesos de desarrollo rural, debe en realidad interpretarse como algo mucho más profundo, sutil y complejo; es el fenómeno de comunicación y comprensión entre los dirigentes y los dirigidos, que genera confianza y aceptación recíprocas y permite acciones político-administrativas coherentes y perdurables. Este fenómeno tiene diferencias notables

según las culturas y según las circunstancias históricas y las influencias que actúen en cada caso. Nuevamente los procesos políticos para el acceso al poder y su manejo juegan una función primordial con componentes intuitivos, extrasensoriales y subconcientes tremendamente importantes, pero son los líderes políticos y técnicos los que tienen la responsabilidad fundamental en la concepción de los planes de desarrollo y en su ejecución efectiva. La participación masiva popular tendrá importancia para generar apoyos parciales, apartar obstáculos y crear un clima general favorable para los planes, pero debe interpretársela en su real dimensión y reconocer al liderazgo, a las concepciones políticas y a los esquemas ideológicos, la posición protagónica que les asigna la teoría social y la experiencia histórica.

La transformación social hacia una mayor difusión de la responsabilidad y los beneficios del desarrollo involucra primordialmente la acción de minorías dirigentes lúcidas, que sean capaces de acelerar el proceso de -una vez más- la elevación del ingreso global, su inversión más adecuada y recién después la distribución y participación política en la determinación del futuro. El camino es siempre el mismo, y cae en burdo utopismo quien pretende obtener una participación efectiva en sociedades que son por definición subdesarrolladas. Los resortes del mecanismo son materia de decisión de una minoría. Si esa minoría pierde el poder por cualquier razón, es otra minoría la que lo ocupa y ejerce.

Del mismo modo ocurriría si se pretendiera la distribución en la pobreza. Ello conduciría fatalmente a elevar levemente ciertos consumos y a la liquidación de los reducidos excedentes invertibles. Quienes propician estas supuestas panaceas lo hacen encubriendo el fin verdadero, que consiste

en cortejar el apoyo popular ofreciendo el bienestar inmediato, para sustituir unos grupos dirigentes por otros. Si son realistas saben que con el poder en las manos toda la participación que pregonaron servirá solamente para hacer soportar de mejor talante las nuevas privaciones que deberán exigir. Y recaerá en ellos la responsabilidad de analizar las alternativas y decidir las acciones.

La historia es suficientemente conocida, una minoría de derecha es reemplazada por una minoría de izquierda o viceversa. Después del breve período de euforia revolucionaria y afianzado el nuevo grupo en el gobierno, vuelven a presentarse las realidades, los dirigentes tienen que asumir la responsabilidad de gobernar y los gobernados no pueden reclamar más participación en las decisiones que la que se ganan con su verdadera contribución al esfuerzo productivo. Los gobiernos no pueden distribuir lo que no existe y la pobreza queda incólume o agravada por las convulsiones y luchas políticas.

En algunos casos, el desplazamiento de grupos tradicionales que han caído en la venalidad y en la administración oscurantista, puede abrir paso a nuevos grupos dotados de un mayor dinamismo, con ideas más modernas y valores de abnegación y de progreso general. En esos casos, es posible que realmente la gestión del desarrollo siga vías más lúcidas y con marcha más rápida. El diferimiento del consumo podrá ser más equitativo, aunque seguramente no menos intenso y la inversión del mismo se canalizará más efectivamente, hacia qué? Hacia programas de investigación e incorporación tecnológica, hacia el mejoramiento de la educación, hacia la creación de empresas dinámicas y competitivas, hacia programas de planeamiento familiar. Si las cosas se hacen bien habrá un flujo adicional de ingreso para aumentar la inversión y el consumo...la vieja historia.

En otros casos, la sustitución de un grupo en el poder crea un vacío que lleva al caos. Los nuevos líderes no tienen cuadros dirigentes suficientes o sus ideologías son utópicas y consumistas o sustentan posiciones radicalizadas que se esterilizan en crueles luchas intestinas. La historia moderna del Tercer Mundo está plagada de estos ejemplos en los que el nivel de desarrollo rural ha retrocedido en lugar de avanzar, entre oleadas de sangre y fuego.

Tal vez el mayor costo muerto en el desarrollo de los países atrasados consiste en la inestabilidad política y en la constante puja por el poder de los autocandidatos a sacar a los pueblos de la pobreza. Casi inútil es señalar que bajo cualquier gobierno los problemas difíciles de resolver siguen sin solución. El desarrollo rural sigue demorado.

Lo que interesa interpretar es la honda esencia del poder y su ejercicio, que debe quedar en manos de los actores mismos del proceso, en el juego de los mecanismos políticos de cada país. Cuando los organismos de cooperación técnica o financiera se erigen en jueces de situaciones políticas nacionales, se convierten en instrumentos de presión externa accionadas también por motivos políticos y con ello pueden causar graves daños más que beneficios a los pueblos.

Los pregoneros de cambios políticos previos rara vez lo hacen desinteresadamente, está claro.

D. Los caminos errados en la inversión

La concepción defectuosa de los verdaderos principios en que se basa el desarrollo rural legítimo induce a veces a costosos despilfarros en el diseño y ejecución de los proyectos de inversión destinados a acelerarlo.

El IICA, por ejemplo, puede dedicar muchos esfuerzos a crear unas pocas e improbables empresas agroindustriales^{*/}, orientadas cuidadosamente a desarrollar a algunos grupos de agricultores pobres. Para ello con centraremos nuestro esfuerzo en hacerlas participativas, igualitaristas y preocupadas por todas sus deseconomías sociales -velaremos porque paguen los salarios más altos, porque no polucionen el ambiente y porque tengan hermosas guarderías, enfermerías y otros servicios. No hace falta ser augur para prever que tendrán graves dificultades para ganar mercados, mantenerse técnicamente actualizadas y crecer. Lo más probable es que requieran un elevado arancel de protección, con lo cual su producción ineficiente contribuirá a empeorar unos términos del intercambio doméstico que en los países subdesarrollados ya son por regla general muy desfavorables para el resto de la población rural que sigue encerrada en la tierra. El proyecto, aunque admitiéramos que pueda favorecer el desarrollo del pequeño grupo que participa directamente de él, se habrá convertido de hecho en un lastre adicional para el despegue de la sociedad en conjunto.

Para justificar los nuevos monopolios promovidos de esta suerte podrán invocar las motivaciones paternalistas que las guían, pero esto no les impedirá indefectiblemente compensar sus ineficiencias comprando barata la materia prima a sus hermanos ruralistas.

Probablemente mucho más efectivo fuera fomentar el surgimiento de empresas comercialmente activas, que utilicen los recursos empresarios disponibles en el país, compitiendo entre sí, con lo cual tendría posibilidades de éxito una política antimonopólica del gobierno en beneficio general y asegurando la continuidad de un proceso de desarrollo autosostenido.

^{*/} Según el modelo presentado al Consejo de Directores en Noviembre de 1980.

Otro tanto sucede con las empresas comunitarias agrarias cuyas motivaciones son indudablemente útiles para permitir el trabajo de la tierra en dimensiones de escala más eficientes que en los minifundios individuales y que permiten además modificar positivamente el aislamiento de la población rural, con lo que se facilita la prestación de algunos servicios tan importantes como la extensión, el crédito, la educación y los componentes del bienestar. Sin embargo, la estructura comunitaria en la mayoría de las formas que se aplican generalmente y que niega la propiedad de la tierra y de los elementos de la producción a los miembros, conlleva una situación negativa para el desarrollo sostenido de una población hacia una mayor riqueza, libertad y participación. Muy distinta es la situación si la concentración empresaria se logra voluntariamente, entre campesinos que siguen siendo dueños de su patrimonio y por lo tanto de su destino. Los sistemas de producción agraria se fundan poderosamente en el sentido de propiedad y en la relación directa entre el esfuerzo invertido y el producto obtenido. No es por acaso que una porción dominante del mercado mundial de alimentos y fibras se establece entre los excedentes de la agricultura empresaria libre y la demanda crónicamente insatisfecha de las economías centralmente planificadas. La experiencia debe sugerir algo.

Lo que se requiere es promover en las sociedades en desarrollo un agresivo dinamismo empresario y el emprendimiento del mayor número posible de actividades altamente eficientes, capaces de absorber legítimamente los excedentes poblacionales del campo y darles un ingreso creciente. Algo similar a lo que se ha observado recientemente en países como Corea del Sur, Taiwan, Israel, España, Yugoslavia y otros. Es demasiado evidente que si nuestros países quieren desarrollarse tendrán que crear empresas sumamente eficientes, capaces de elaborar productos competitivos en calidad y precios, con los que se manufacturan

en otros lugares del mundo. En momentos en que empresas gigantescas que tienen sus centrales en los países desarrollados, manejan recursos inmensos y generan su propia tecnología para mantenerse a la cabeza del progreso, la lucha puede parecer desigual. Los países que pugnan por acelerar su desarrollo aparecen desnudos e impotentes frente a colosos que iniciaron la misma experiencia hace muchas décadas, siglos a veces. La tendencia puede ser a dejarse vencer por el desánimo ante la magnitud del desafío. Sin embargo, no existe otro camino. Los países que hoy albergan las industrias, servicios y producciones más sofisticadas y productivas, que han llevado a sus empresas a la dimensión multinacional y que compiten con los productos más modernos y perfeccionados, llevan recorrido un camino histórico penoso y lento, del que nadie puede eximirse. Los peldaños de la escalera hacia la alta productividad y la riqueza que acompañan al desarrollo están representados por el mejoramiento de la educación de los pueblos, el perfeccionamiento de las instituciones, el ejercicio diario del ingenio y la inventiva técnica, la creación de un prestigio productivo y comercial. La IBM, la Mitsubishi, la Daimler Benz o tantas otras exponentes del desarrollo integrado no surgieron de la noche a la mañana y no hay nada de extraño en que hoy tengan conquistado un puesto ventajoso, después de tantos esfuerzos y sacrificios económicos, sociales y políticos. Con esos modelos ciclópeos es que debe enfrentarse el hombre del mundo subdesarrollados y, paulatinamente, usando inteligentemente sus limitados recursos, extremando los sacrificios, ir acortando las distancias hasta poder en un futuro feliz convivir o competir con ellos de igual a igual. En ese momento ya no seremos subdesarrollados; habremos conquistado y construido nosotros mismos las bases de la riqueza que hoy vemos en otros.

Que el asunto no es fácil, no hace falta decirlo, pero pretender plantear el problema en otros términos no es más que una utopía. Esgrimir instrumentos

más simples equivale a defraudar a los países que buscan soluciones verdaderas y se vuelven a los organismos internacionales en busca del consejo sano en tema tan escabroso.

Las teorías de la CEPAL son un ejemplo ilustrativo al respecto. El diagnóstico y las postulaciones originales de Prebisch coincidían con las de este trabajo en la importancia asignada a la industrialización, pero en la receta práctica se cayó en la simpleza de identificar a cualquier taller echando humo por la chimenea con la verdadera industria. Principios elementales de la teoría del desarrollo industrial como la dimensión o escala de producción y la provisoriedad del argumento de la industria infantil fueron desestimados. Las actividades secundarias se convirtieron en nuevos lastres en lugar de ser contribuciones a la eficiencia promedio de la economía y la consecuencia es que hoy en día es casi un lugar común oír vapulear a la teoría que tanta influencia llegó a tener y que presidió la adjudicación de los recursos de buena parte del continente durante años. No incurramos nosotros en la misma inadvertencia.

Recordemos además que el devenir de las civilizaciones no reconoce determinismos rectilíneos. Los países más ricos y los imperios aparentemente más incommovibles del pasado, después de crecer en forma aparentemente irreversible llegaron a momentos de crisis, derrotas y decadencia, provocadas tal vez por su propio mastodontismo y por las reacciones que éste fue provocando a su alrededor. Nuevos países alcanzaron o superaron los niveles de poderío y riqueza de los anteriores y los reemplazaron en la avanzada del progreso. La lucha es continua y nadie debe sentirse derrotado por las dificultades. No hay que dejarse vencer por el fatalismo y abandonar la lucha, ni perder la serenidad y dar manotazos de ahogado.

El camino es claro e independientemente de lo que ocurra en otros lugares del mundo, los países de América Latina y el Caribe deben resolver sus problemas

y seguir fundando los cimientos de su desarrollo con su propio esfuerzo continuo y constructivo.

XI. HACIA UNA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL

Hasta aquí se ha destacado la infinita complejidad del problema y lo soberbio de pretender establecer criterios rígidos y manipular descomedidamente los mecanismos sociales del desarrollo rural. *En la mayoría de los casos los cambios para ser verdaderamente útiles, deben producirse en la calidad de los procesos productivos y en las relaciones humanas.* No se gana nada en el cambio por el cambio mismo. Hacer cosas atolondradamente sin estar seguro de que esos componentes cualitativos están presentes expone a retrocesos y fracasos graves, como los que hoy se están dando con demasiada frecuencia.

Es fundamental que el IICA reconozca la importancia de factores como los enumerados en este documento, Si bien ellos subrayan la dificultad de actuar bien, no significan en absoluto no actuar. Quedan muchos caminos abiertos para la acción institucional que darán siempre resultados favorables.

El reconocimiento explícito que se ha hecho de la vinculación profunda de los procesos productivos de todos los sectores económicos, coloca fuera de la jurisdicción institucional del IICA a componentes muy importantes del desarrollo rural, que son o dependen de circunstancias extraagrícolas y que deberán confiarse a otros organismos especializados o encararse en acciones coordinadas interinstitucionales, pero ello deja un terreno muy amplio específicamente agrario en el que el Instituto debe reivindicar su responsabilidad directa.

Ya hemos señalado la importancia del desarrollo agrícola como base y punto de partida para el desarrollo rural. En este terreno existen toda una gama de programas de cooperación totalmente beneficiosas, principalmente en el análisis

de las empresas rurales, la generación y adopción de técnicas modernas y el mejoramiento de la gestión empresaria en sus múltiples aspectos.

La educación de la población dedicada directa o indirectamente a la agricultura ofrece otro campo inmenso, ya que el mejoramiento de todos los niveles de enseñanza ocupa un puesto tan relevante en la formación del sustráctum humano para el desarrollo.

El refuerzo institucional y la consolidación de las estructuras y los sistemas administrativos para cumplir los servicios y componentes productivos del desarrollo con mayor eficiencia, representa otro mundo amplísimo para el IICA, incluyendo las áreas de elaboración y administración de estudios y proyectos y la formulación de políticas agrarias en toda su diversidad metodológica.

Dentro de estos grandes grupos de tareas están incluidos todos los elementos capaces de contribuir a un mayor ingreso continuado de los pobladores de los campos, y también una serie de mecanismos importantes en el establecimiento de una mejor distribución del ingreso y la participación política.

Los programas de cooperación técnica usados sensatamente pueden hacer una contribución importante en el aspecto crítico de la creación de una mayor productividad de los recursos destinados a la agricultura. Nada impediría, además, que nuestros técnicos colaboraran en procesos de reformas estructurales profundas o en revisiones drásticas de los valores sociales importantes *cuando los gobiernos lo solicitaran*, y el IICA considerara que forman parte de un proceso de desarrollo con tendencias orientadas legítimamente, lo que implica no llamarse a engaño sobre las posibilidades reales de alcanzar los objetivos si no se ha prestado la atención debida a la generación de ingreso adicional.

Es mucho lo que puede hacerse en favor de los países que luchan por acelerar su desarrollo y colaborando en todas formas con los esfuerzos ilustrados y progresistas que los gobiernos ponen en marcha.

Debe quedar de ésto un mensaje de lucha y de esperanza en un mundo complejo y lleno de dificultades, pero también henchido de posibilidades que está en nuestras manos aprovechar.

SUMARIO

REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO RURAL

por Norberto Ras

I. El IICA y el desarrollo rural

La situación de los desposeídos de América empeora paulatinamente a pesar de tantos discursos y papeles y de tantos millones de dólares invertidos. No existe todavía nada que pueda considerarse una teoría científica del desarrollo rural.

Algunos países como México, la Unión Soviética, China, Vietnam, Cuba y otros, optaron por revoluciones políticas que costaron millones de muertos y sufrimientos inenarrables a sus pueblos, sin que esté claro aún el balance del proceso.

Otros países seguramente preferirán sistemas de transformación evolutiva de las estructuras, más parecidos a los que funcionaron en Europa Occidental y fueron imitados con éxito en Norte América y Japón.

Para estos países en los que la racionalidad política juega un papel importante, la experiencia del IICA de 30 años de desarrollo rural debe aportar elementos muy valiosos.

II. La trilogía ideológica clásica del desarrollo rural:

En teoría, el desarrollo rural puede ser visto y analizado como a una función de producción de bienes y servicios o desde el punto de vista del consumo de los mismos. Para eso se ha intentado enfocar el problema con una trilogía conceptual que incluye:

1. El aumento de la producción y la productividad
2. La mejor distribución del ingreso.

3. La mayor participación social y política de la población rural.

El problema principal para lograr éxito con la aplicación práctica de estos conceptos consiste en que no se sabe cómo inducir estos procesos en el devenir social y político, con lo cual caemos fácilmente en los remedios ideológicos y declamatorios.

III. El aumento del ingreso - Factor esencial en el desarrollo rural

El aumento del ingreso es condición sine qua non para el desarrollo rural. Si el ingreso no crece en forma significativa, el nivel de desarrollo quedará estancado en los niveles tradicionales. Si la población crece más rápido que la generación de riqueza, la situación se agravará.

Es importante, sin embargo, comprender que el aumento del ingreso rural procede muy a menudo de otros orígenes que del aumento de la producción y la productividad de la misma agricultura y aún los aumentos originados en la propia agricultura se deben a transformaciones de fondo producidas en los sectores secundarios y terciarios de la misma sociedad.

IV. La falacia de distribuir y participar en lo que no existe

Es más fácil fomentar el consumo que la producción de riqueza. Muy frecuentemente los planes de desarrollo se limitan a imitar un nivel de consumo como si existiera el nivel productivo correspondiente. Otras veces hay transferencias masivas del poder y los recursos de unos grupos hacia otros, pero si no hay un aumento significativo de la producción y la productividad de una comunidad, no hay posibilidad verdadera de acelerar su desarrollo.

V. Los mecanismos de la distribución y participación, cuando hay cosas que distribuir.

En todos los pueblos que viven en etapas primitivas de desarrollo económico, los recursos productivos son poseídos por una minoría dominante que detenta el poder y controla la producción y reparto de la riqueza así generada. Cuanto más pobre el punto de partida y más aguda la diferencia entre las clases dirigentes y las masas, más lentos serán los procesos de difusión de la riqueza y la participación. Sin embargo, la historia no registra ejemplos de naciones o pueblos que hayan sido productivos y ricos durante un tiempo relativamente prolongado, en las que hayan subsistido incólumes las inequidades sociales profundas. La perduración de un nivel elevado de producción compromete a los grupos dirigentes con grupos cada vez más amplios que se hacen indispensables y la distribución y participación mayor se hace inexorable.

VI. Las fuentes del mayor ingreso rural

Se analizan modelos de incrementos genuinos del ingreso por aumento verdadero de la productividad del conjunto social:

- A. El modelo de las economías industrializadas modernas
- B. El modelo de los países de colonización reciente
- C. El modelo de las agriculturas de enclave o de "plantation"
- D. El modelo OPEP
- E. El modelo de integración internacional con áreas ricas

VII. Cuando el desarrollo agrícola es la única posibilidad de aumentar el ingreso

No habrá dificultades para inducir procesos de desarrollo donde hay ciudades ricas y modernas o recursos naturales importantes. Pero quedan pocos de esos emporios en el mundo contemporáneo.

El problema es el de la enorme mayoría de los países o regiones que no disponen de dichas bonanzas económicas. Para ellos habrá que recorrer el camino lento y difícil pero posible, del desarrollo agrícola, que puede obtenerse por dos caminos:

- A. La inversión en insumos tradicionales
- B. La adopción de sistemas mejorados de producción.

VIII. La condena demográfica

La presión demográfica disminuye continuamente la superficie de tierra por hombre ocupado y reduce la productividad del trabajo. El planeamiento familiar voluntario que disminuye el ritmo de crecimiento poblacional, debe constituir un componente importante de los planes de desarrollo.

IX. La esperanza de la educación

El capital humano tiene la característica casi única de poder crearse, moldearse e incrementarse sin límites mediante la educación. Elevar la calidad de este componente es fundamental en la ecuación productiva y ofrece una esperanza efectiva para los países en desarrollo, que pueden acercarse así al logro de la "personalidad realizadora", clave humana del progreso.

X. Las "soluciones" que no son soluciones

- A. La pretensión de integralizar el desarrollo.
- B. La pretensión de tener el desarrollo ya.
- C. La exigencia de participación social en el desarrollo.
- D. Los caminos errados en la inversión.

No hay soluciones fáciles ni rápidas. Los países que hoy albergan las industrias, servicios y producciones más eficientes han recorrido un camino histórico penoso y lento del que nadie que quiera alcanzar el bienestar económico puede eximirse.

XI. Hacia una estrategia institucional

Reconocer las dificultades del problema no significa no actuar, sino elegir sensatamente los mecanismos efectivos. Hay muchos caminos abiertos para la acción del IICA en programas de desarrollo agrícola, de educación en toda su diversidad, de refuerzo institucional y muchos otros, que darán resultados favorables de gran significación para el hemisferio. Debe quedar un mensaje de lucha y de esperanza en un mundo complejo y lleno de dificultades, pero también henchido de posibilidades que deben aprovecharse.

IIICAN
BY
B...

