Blair

CION Y FUNCIONES DE LOS OS DE AGRICULTURA COMO DE LA POLITICA AGROPECUARIA

CIA DEL ENFOQUE REGIONAL ESARROLLO AGROPECUARIO

DAS DEL CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

DECIMOCUARTA REUNION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
OEA

'4

QUITO, ECUADOR, ABRIL 21-22 DE 1969

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA

ESTRATEGIA DEL ENFOQUE INTEGRAL EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

MESAS REDONDAS DEL CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

DECIMOCUARTA REUNION

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O E A

QUITO, ECUADOR, ABRIL 21-22 DE 1969

Mesa Redonda sobre el Enfoque Regional en el Desarrollo Agropecuario. Habla el Ing. Edmundo Gastal, del IICA.

Mesa Redonda sobre la Organización y Funciones de los Ministerios de Agricultura como Rectores de la Política Agropecuaria. Habla el Lic. Eugenio Herrera, del IICA.

Mesa Redonda sobre Organización y Funciones de los Ministerios de Agricultura como Rectores de la Política Agropecuaria. Habla el Dr. Jorge Ortiz Méndez, Gerente del ICA de Colombia.

Mesa Redonda sobre Importancia del Enfoque Regional en el Desarrollo Agropecuario. Interviene el Ing. Alvaro Rojas, Jefe de la Oficina de Planeamiento y Coordinación del Ministerio de Agricultura de Costa Rica.

CONTENIDO:

1/ Celebrada el 22 de abril de 1969
2/ Celebrada el 21 de abril de 1969

INTRODUCCION

Se presentan a continuación los resultados de dos mesas redondas celebradas durante la Décimo Cuarta Reunión del Consejo Técnico Consultivo del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA); uno sobre "Organización y Funciones de los Ministerios de Agricultura como Rectores de la Política Agropecuaria", y el otro sobre "Importancia del Enfoque Regional 1/ en el Desarrollo Agropecuario".

El objetivo inmediato que persigue el IICA a través de sus tres programas básicos es el de promover el mejoramiento de las instituciones agropecuarias como instrumentos esenciales para acelerar el desarrollo económico y social de las Américas. Pero las instituciones agropecuarias no funcionan aisladamente ni en un vacío. En conjunto ellas forman un mosaico bastante complejo, tanto al nivel nacional como al nivel de región, y este conjunto varía en forma marcada de país a país. El desarrollo de la institución depende en grado sumo de las relaciones e interrelaciones mencionadas tanto como de los factores internos de la institución misma.

Las funciones definidas de cada institución deben orientarse en términos de la política global del sector agropecuario, y en armonía con las demás instituciones. Por lo tanto es importante, para promover el mejoramiento institucional, entender los procesos de formulación y ejecución de dicha política.

La primera mesa redonda examina el papel de los Ministerios de Agricultura en relación con la Política Agropecuaria.

Dentro de cada país hay diferencias marcadas en el agro de las diversas zonas o regiones debido a diferencias en suelos, clima, infraestructura, recursos humanos y otros factores. A la vez, consideraciones como la extensión geográfica, las distancias y comunicaciones, y la complejidad misma del sector agropecuario, obligan a considerar los esfuerzos de desarrollo agropecuario con un criterio de regionalización.

La segunda mesa redonda analiza el enfoque regional en relación con el sector agropecuario.

Al organizar estas dos mesas redondas en el seno del Consejo Técnico Consultivo, la Oficina de Planeamiento del IICA ha tenido como objetivo principal que la participación de los Miembros del Consejo en las discusiones sirviera como elemento de orientación y juicio para el trabajo futuro del personal profesional del IICA, y de otras personas dedicadas a promover el desarrollo económico y social de las Américas.

1/ La palabra "región" se utiliza para referirse a una subdivisión geográfica dentro de un país.

CIMOCUARTA REUNION CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

PARTICIPANTES

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O E A

QUITO, ECUADOR, ABRIL 21-22 DE 1969

PARTICIPANTES

Coordinador — Dr. Malcolm H. MacDonald
Director de la Oficina de Planeamiento
Dirección General del IICA
San José, Costa Rica

Relator — Dr. Fernando Monge
Comunicador
Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA/CIRA)
Bogotá, Colombia

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA 1/

Moderador — Ing. Enrique Blair F.
Asesor del Director General del IICA
Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA)
Bogotá, Colombia

Expositor — Ing. Mauro Villavisencio
Director General de Cooperación Técnica Económica Internacioanl del Sector Agrario
Ministerio de Agricultura
Lima, Perú

Expositor — Dr. Jorge Ortiz Méndez
Gerente, Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Bogotá, Colombia

Expositor — Lic. Eugenio Herrera .
Consultor en Administración Pública en Agricultura
Centro de Enseñanza e Investigación (IICA)
Turrialba, Costa Rica

IMPORTANCIA DEL ENFOQUE REGIONAL EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO 2/

Moderador — Sr. Efraim Morales
Especialista en Planeamiento
Oficina de Planeamiento
Dirección General del IICA
San José, Costa Rica

1/ Celebrada el 22 de abril de 1969.
2/ Celebrada el 21 de abril de 1969

Expositor

Dr. Rodolfo Quirós
Economista Agrícola
Dirección Regional para la Zona Norte (IICA)
Guatemala, Guatemala

Expositor

Sr. Edmundo Gastal
Economista Agrícola
Oficina en Chile (IICA)
Santiago, Chile

PARTICIPANTES EN LA DECIMOCUARTA REUNION

REPRESENTANTES

Argentina

Representante Titular

Ing. Angel Marzocca, Director General
Asistente de Investigaciones Agrícolas
Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)
Rivadavia 1439, Buenos Aires

Representante Alterno

Sr. D. Alberto A. Pugnalín, Consejero,
Embajada de la Argentina en el Ecuador
Quito

Bolivia

Representante Titular

Ing. Juan Carlos Rodríguez, Subsecretario,
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización
La Paz

Delegado

Dr. Jorge Soruco Villanueva
Primer Secretario y Encargado de Negocios A.I.
Embajada de Bolivia en el Ecuador
Quito

Brasil

Jefe de la Delegación

Sra. Beata Vettori, Embajadora
Embajada del Brasil en el Ecuador
Quito

Representante Alterno

Dr. Francisco Arinos Costa e Silva
Asesor del Ministro de Agricultura
Ministerio de Agricultura
Río de Janeiro

Delegado

Ing. Antonio Martins Chaves
Asesor del Ministro de Agricultura
Ministerio de Agricultura
Río de Janeiro

Asesor

Sr. Antonio Carlos Lima de Noronha
Secretario de Embajada
Ministerio de Relaciones Exteriores
Río de Janeiro

Secretaria

Srta. Marilia Alvarez

Colombia

Representante Titular

Dr. Jorge Ortiz Méndez, Gerente
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)
Bogotá

Delegados

Dr. Vicente Dávila Suárez
Secretario General
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Dr. Gustavo Restrepo
Subgerente, Desarrollo Agropecuario
Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)
Bogotá

Costa Rica

Jefe de la Delegación

Ing. Guillermo E. Yglesias
Ministro de Agricultura y Ganadería
San José

Representante Titular

Ing. Alvaro Rojas Espinosa, Jefe
Oficina de Planeamiento y Coordinación
Ministerio de Agricultura y Ganadería
San José

Representante Alterno

Ing. Luis A. Villalobos, Subjefe
Oficina de Planeamiento y Coordinación
Ministerio de Agricultura y Ganadería
San José

Delegados

Sr. Miguel Araya Calivá
Miembro de la Junta Directiva
Instituto de Tierras y Colonias
San José

Ing. Alvaro Cordero
Decano de la Facultad de Agronomía
Universidad de Costa Rica
San José

Chile

Jefe de la Delegación

Sr. Carlos Figueroa Serrano, Subsecretario
Ministerio de Agricultura
Santiago

Representante Titular

Ing. Manuel Elgueta Guerín, Director
Instituto de Investigaciones Agropecuarias
Casilla 5427
Santiago

Delegado

Sr. Patricio Fernández Seyler
Director Técnico de CORA
Santiago

Ecuador

Jefe de la Delegación

Dr. Angel Duarte Valverde
Ministro de Agricultura y Ganadería
Quito

Representante Titular

Dr. Oswaldo Paladines

Representante Alterno

Ing. Germán Uribe

Asesores

Dr. Enrique Ampuero

Econ. Oscar Loor

Econ. Luis King Vanoni

Ing. José Ubilla Chiriboga

Ing. Arturo Benítez

Ing. Francisco Cucalón

Representantes Especiales

Ing. Gustavo Gross, Director Ejecutivo
Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Guayas

Ing. Absalón Ordóñez, Director Técnico
Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Guayas

Ing. Víctor Mendoza, Jefe del Departamento Agrícola
Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Guayas

El Salvador

Representante Titular

Ing. Francisco Lino Usegueda, Director
Escuela Nacional de Agricultura
Valle de San Andrés, Ciudad Arce

Representante Alterno

Ing. Hernán Tenorio Laguardia, Jefe
Departamento de Programación Agrícola
y Ganadero
Consejo Nacional de Planificación
San Salvador

Delegado

Ing. Eugenio Salazar Béneke
Director General de Investigación
y Extensión Agrícola
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Santa Tecla

Estados Unidos

Representante Titular

Dr. Kenneth A. Haines, Associate Director
International Program Division
Agricultural Research Service
U.S. Department of Agriculture
Washington, D.C. 20250

Asesor

Mr. Edward Betzig
AID Bureau for Latin America
Washington, D.C.

Guatemala

Representante Titular

Ing. Héctor Cabarrús Conde
Viceministro de Agricultura
Ministerio de Agricultura
Guatemala

Haití

Representante Titular

Dr. Jacques A. Jolicoeur
Conseiller Technique du
Secrétaire d' Etat de l'Agriculture
des Ressources Naturelles et du
Développement Rural
Port-au-Prince

Honduras

Representante Titular

Ing. Felipe A. Peraza, Director
Servicio Cooperativo de Desarrollo Rural
Secretaría de Estado en el
Despacho de Recursos Naturales
Tegucigalpa

México

Representante Titular

Ing. Felipe Gaytán Cárdenas, Jefe
Departamento de Extensión Agrícola
Secretaría de Agricultura y Ganadería
México, D.F.

Nicaragua

Representante Titular

Ing. Mayo Vega Luna
Jefe del Departamento de Agronomía
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Managua

Panamá

Representante Titular

Ing. Bernardo Ocaña, Director
Departamento de Coordinación
Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias
Panamá

Delegado

Ing. Pedro Gordón
Director de Extensión Agrícola
Ministerio de Agricultura
Panamá

Paraguay

Representante Titular

Ing. Luis Alberto Alvarez
Director del Departamento de
Investigación Agropecuaria
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Asunción

Perú

Representante Titular

Ing. Mauro Villavisencio
Director General de Cooperación
Técnica Económica Internacional del Sector Agrario
Ministerio de Agricultura
Lima

Representante Alterno

Dr. Carlos Vidalón, Rector
Universidad Agraria La Molina
Lima

República Dominicana

Representante Titular

Lic. Francisco Dorta Duque
Director de la Oficina de Planificación
Coordinación y Evaluación
Secretaría de Estado de Agricultura
Santo Domingo

Uruguay

Representante Titular

Dr. Héctor Alburquerque, Director
Centro de Investigaciones Agrícolas
"Alberto Boerger"
La Estanzuela, Colonia

Venezuela

Representante Titular

Ing. George Casas Briceño
Coordinador de Programas de Investigación
y Extensión Agrícola
Ministerio de Agricultura y Cría
Caracas

Representante Alterno

Ing. Froilán Alvarez Yepez
Presidente de la Fundación de Desarrollo
Centro Occidental de Venezuela
Barquisimeto

OBSERVADORES

Secretaría General de la OEA

Sra. Alzora Eldridge
Oficial de Enlace, OEA
Washington, D.C.

Dr. Remy T. Freire
Jefe de Unidad Agrícola
Departamento de Asuntos Económicos, OEA
Washington, D.C.

ALALC

Ing. Daniel Mesa Bernal
Director del Departamento de
Asuntos Agropecuarios
Montevideo

BID

Ing. Oscar Fuster
Especialista de la División de Análisis
de Proyectos Agrícolas
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

FAO

Sr. Juan Felipe Yriart
Director General Adjunto para Asuntos
Latinoamericanos y Representante Regional
de la FAO para América Latina
Santiago

Sr. D.C. Kimmel
Director Adjunto para Operaciones
FAO, Roma

Sr. J.J. Tauber
Servicio Regional Latinoamericano
FAO, Roma

PNUD

Sr. Carlos S. Vegega
Director, División para la América
Latina y las Antillas
New York

Dr. Erich Lang
Representante Residente de Naciones
Unidas en el Ecuador
Quito

Sr. Coenradd H.H. ter Kuile
Asesor Agrícola Principal y Representante
de FAO para Centro América y Panamá
San Salvador

SIECA

Lic. Luis Guillermo Guerrero
Jefe, Sección de Desarrollo Agropecuario
Guatemala

ECIMOCUARTA REUNION CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA O E A

QUITO, ECUADOR, ABRIL 21-22 DE 1969

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA
INTRODUCCION AL TEMA

por Enrique Blair F. 1/

I. OBJETIVOS

En esta mesa redonda tenemos el propósito de estimular un amplio cambio de ideas sobre las funciones que deben cumplir y la organización que deben adoptar los Ministerios de Agricultura para cumplir mejor su papel de rectores, orientadores o directores de las políticas agrarias nacionales, como autoridades máximas del sector agropecuario, en la organización del Estado. Como pensamos que la organización y las funciones de los Ministerios de Agricultura no tiene que ser necesariamente igual en todos los países, sino que ellas estarán, en gran medida, determinadas por factores de naturaleza muy diferente, orientaremos nuestra presentación hacia la identificación de esos factores con el propósito de establecer de qué manera influencian ellos la estructura funcional que conviene adoptar en cada caso.

II. POLITICA AGRARIA

Factor esencial para el desarrollo agrícola de un país es la determinación de una política agraria que fije objetivos claros y definidos estrechamente enlazados con la política de desarrollo económica y social de carácter más amplio que se haya adoptado. En general toda política de desarrollo económico y social persigue la felicidad del hombre, medida ésta en términos de la satisfacción de sus aspiraciones y necesidades. Para ello es necesario acrecentar la producción, con la racional explotación de los recursos naturales existentes, utilizando los recursos de capital y la fuerza de trabajo disponible. Esto define los objetivos económicos de una política; pero como el solo crecimiento de la producción y de los ingresos totales, no es suficiente índice de progreso, ya que los beneficios que de ellos se deriven pueden quedar concentrados en un sector muy limitado de la sociedad, es preciso agregar una dimensión social a la política de desarrollo, buscando que esos beneficios se distribuyan mejor y más equitativamente entre todos los sectores sociales que contribuyen con su capital o con su trabajo a la generación de los mismos.

1/ Ingeniero Agrícola; Asesor del Director General del IICA; Moderador de la Mesa Redonda

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA INTRODUCCION AL TEMA

por Enrique Blair F. 1/

I. OBJETIVOS

En esta mesa redonda tenemos el propósito de estimular un amplio cambio de ideas sobre las funciones que deben cumplir y la organización que deben adoptar los Ministerios de Agricultura para cumplir mejor su papel de rectores, orientadores o directores de las políticas agrarias nacionales, como autoridades máximas del sector agropecuario, en la organización del Estado. Como pensamos que la organización y las funciones de los Ministerios de Agricultura no tiene que ser necesariamente igual en todos los países, sino que ellas estarán, en gran medida, determinadas por factores de naturaleza muy diferente, orientaremos nuestra presentación hacia la identificación de esos factores con el propósito de establecer de qué manera influencian ellos la estructura funcional que conviene adoptar en cada caso.

II. POLITICA AGRARIA

Factor esencial para el desarrollo agrícola de un país es la determinación de una política agraria que fije objetivos claros y definidos estrechamente enlazados con la política de desarrollo económica y social de carácter más amplio que se haya adoptado. En general toda política de desarrollo económico y social persigue la felicidad del hombre, medida ésta en términos de la satisfacción de sus aspiraciones y necesidades. Para ello es necesario acrecentar la producción, con la racional explotación de los recursos naturales existentes, utilizando los recursos de capital y la fuerza de trabajo disponible. Esto define los objetivos económicos de una política; pero como el solo crecimiento de la producción y de los ingresos totales, no es suficiente índice de progreso, ya que los beneficios que de ellos se deriven pueden quedar concentrados en un sector muy limitado de la sociedad, es preciso agregar una dimension social a la política de desarrollo, buscando que esos beneficios se distribuyan mejor y más equitativamente entre todos los sectores sociales que contribuyen con su capital o con su trabajo a la generación de los mismos.

1/ Ingeniero Agrícola; Asesor del Director General del IICA; Moderador de la Mesa Redonda

Este matrimonio entre los objetivos económicos y los objetivos sociales de una política de desarrollo resultan de extraordinaria importancia porque sólo de esta manera podrán comprometerse en forma solidaria todos los sectores de la sociedad en la empresa del progreso.

Dentro de esta concepción global y muy generalizada de la política de desarrollo económico y social, la política agraria tendrá que enfocarse necesariamente hacia el aumento de la producción de los recursos naturales renovables y hacia la más justa y equitativa distribución de esos recursos y de los ingresos que de ellos se derivan.

Las preguntas que surgen enseguida, en este análisis breve sobre los procedimientos para estructurar una política agraria, son qué producir y dónde producir. Sin duda alguna una decisión sobre estas materias tendrá que tomarse con base en las necesidades internas de cada país, en las oportunidades y perspectivas de los mercados internos y externos y en las características productivas de los recursos naturales disponibles, determinadas éstas por factores ecológicos naturales.

En la mayoría de nuestros países, dentro del marco que señalen los mercados y la potencialidad de los recursos naturales, será necesario incidir sobre los productos alimenticios que la población nacional demanda y sobre las materias primas que las industrias nacionales requieren; sobre los productos que substituyen importaciones de alimentos y de materias primas y sobre aquellos renglones exportables que contribuyan a acrecentar el monto de las divisas extranjeras necesarias para impulsar el desarrollo.

Surge además una pregunta adicional: quiénes van a ser los productores y quiénes los sujetos beneficiarios de la política agraria? En la situación actual de nuestra agricultura encontramos dos tipos extremos de explotación: 1) la empresa agrícola primitiva, caracterizada por su bajo índic tecnológico, la escasa o ilimitada extensión de tierras disponible, el incipiente agregado de capital y la dependencia casi total de factores naturales para la producción, y 2) la empresa agrícola moderna, con altos índices de agregado tecnológico y de capital, con extensiones de tierra medianas o grandes, pero totalmente utilizadas, y con correctivos externos que en parte modifican los factores naturales. Entre la agricultura primitiva y la agricultura moderna, así identificadas existe un plano inclinado de transición, en donde se presentan variadas y muy heterogéneas combinaciones.

No hay duda de que el empresario agrícola moderno responderá más rápidamente y más eficazmente a los incentivos de producción, pero la política de desarrollo agropecuario

no podrá apoyarse sólo en este sector; primero porque es relativamente pequeño, segundo porque no es socialmente justo volcar en favor de un solo sector los recursos de capital y de técnica y los incentivos del Estado, y tercero, porque el sector social que quedase marginado se convertiría en una fuerza hostil para el progreso, para la paz y para la armonía social.

La agricultura primitiva debe eliminarse, dotando de tierra de capital y tecnología al pequeño agricultor y extinguiendo la gran propiedad territorial improductiva o deficientemente productiva. Se perfilan así dos líneas políticas de acción simultánea: una con objetivos a corto plazo a través del empresario moderno y una con objetivos sociales inmediatos y objetivos económicos más tardíos, que buscaría la incorporación del pequeño agricultor a sistemas agrícolas más avanzados, con dotación de tierra adecuada, con tecnología avanzada, con financiamiento oportuno y con mercados organizados y remunerativos.

La política agraria, por otra parte, como parte fundamental de las políticas más amplias de desarrollo económico y social, tienen que buscar la creación de oportunidades de ocupación, tanto en el medio rural mismo, con el trabajo agrícola, como en el medio urbano, en las empresas industriales que procesan los productos del campo y que manufacturen equipos, herramientas y materiales químicos para la agricultura.

III. INSTRUMENTOS DE POLITICA

Los instrumentos fundamentales para la ejecución de una política agraria concebida en los términos ya señalados, están íntimamente relacionados con el estudio, localización, calificación y desarrollo de los recursos naturales renovables; la adquisición y distribución de la tierra con fines económicos y sociales; la generación, adaptación y transmisión de nuevas tecnologías; el financiamiento adecuado y oportuno de acuerdo con los renglones de producción y según el nivel del agricultor; la provisión de los equipos y los insumos tecnológicos; la organización de los precios y de los mecanismos de mercadeo; y el control de la sanidad y calidad de los productos del campo así como de los equipos, los productos biológicos y las materias químicas que se aplican a la agricultura.

Quizás podríamos pensar en otros instrumentos de acción que no hayamos incluido en la relación anterior, pero estamos seguros de que éstos son los más directamente asociados con la ejecución de una política agraria y con las responsabilidades propias de los Ministerios de Agricultura. Además,

creemos que una política agraria, con objetivos económicos y sociales como señalamos anteriormente, no podrá llevarse a cabo de manera coherente y efectiva si falta alguno de los instrumentos mencionados.

La construcción de caminos para el transporte de los productos agrícolas hacia la ciudad y de los insumos tecnológicos hacia el campo; la infraestructura sanitaria para la vida del hombre; las facilidades educativas y recreativas del ser humano, son otros instrumentos de acción que no incluimos en la lista anterior porque ellos generalmente aparecen confiados a otras dependencias administrativas en la organización de nuestros países.

Esta relación de factores o instrumentos de acción para el desarrollo agrícola nos hace pensar en una posible segregación institucional especializada, de acuerdo con la extensión del país y la magnitud de sus recursos naturales, el grado de evolución y crecimiento de la agricultura, la magnitud de los recursos humanos y financieros que pueden destinarse al desarrollo agrícola y las circunstancias políticas de cada país.

La segregación institucional especializada podría establecerse sobre la base de agencias autónomas o semi-autónomas, o como reparticiones oficiales directas de los Ministerios de Agricultura. La experiencia de muchos de nuestros países parece indicar que las dependencias oficiales directas en actividades esencialmente ejecutivas, pueden resultar deficientes por la excesiva interferencia política que les resta objetividad, y estabilidad y por las numerosas trabas administrativas que a veces existen, las cuales les disminuyen agilidad, dinamismo y capacidad de acción.

La organización institucional autónoma, que puede contar con las ventajas de objetividad, estabilidad y agilidad operativa, puede conducir a excesos de independencia nocivos para la acción conjunta y coordinada de las diferentes agencias del desarrollo. Una política agraria no puede ejecutarse con eficacia si los diferentes instrumentos de acción operan de manera dispersa y si esos instrumentos no actúan de manera complementaria en torno a las diferentes renglones o áreas geográficas de producción o sectores humanos de la sociedad rural, que los objetivos de la política agraria hayan señalado.

IV. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

La función principal de los Ministerios de Agricultura es conducir la política agraria para que se cumplan los objetivos económicos y sociales de esa política. Para el cumplimiento de esta responsabilidad rectora, los Ministerios necesitan mecanismos directos de acción para el cumplimiento de otras funciones administrativas concomitantes o

complementarios que faciliten y hagan eficaz el desarrollo de sus propósitos principales. Estas funciones, que son de carácter administrativo, se refieren a la planificación, la programación, la coordinación de las políticas institucionales de los instrumentos de ejecución y la evaluación.

El señalamiento de estas funciones sugiere las dependencias directas que los Ministerios de Agricultura requieren para su cabal funcionamiento.

La formulación de un plan de desarrollo agropecuario es responsabilidad de los Ministerios de Agricultura. En ese plan debe concretarse la política agraria de desarrollo económico y de progreso social para el sector rural. El plan constituye una guía orientadora que señala el camino al sector privado de la producción, a los organismos ejecutores del sector agropecuario, a las otras dependencias o instituciones del resto de la administración pública y a la opinión pública en general. El plan señala metas económicas y sociales, indica renglones de producción, determina áreas geográficas, establece evoluciones cronológicas y cuantifica los recursos.

Los programas constituyen los instrumentos para determinar el trabajo que cada año debe adelantarse para cumplir las metas del plan. Estos programas, que pueden diferenciarse institucionalmente de acuerdo con los diferentes factores de producción, como el crédito, la asistencia técnica, el mercadeo, la reforma agraria, etc. necesitan ser coordinados en los Ministerios de Agricultura para que ellos resulten complementarios y para que estén ajustados al plan y a la política de desarrollo agrario.

Los mecanismos de coordinación dentro del Sector pueden ser de distinta naturaleza, dependiendo esto de diferentes factores como el grado de poder político del Gobierno, la clase de dependencia jerárquica que exista entre los directores, gerentes o jefes de los organismos, institutos o divisiones ejecutoras y la misma concepción filosófica de la administración que tenga el Gobierno.

En adición a las funciones administrativas mencionadas, los Ministerios de Agricultura deben ejercer unas funciones relacionadas con la regulación, la inspección y el control de los productos de origen agropecuario y de los equipos e insumos para la agricultura. Estas funciones deben ejercerse también sobre las aguas, los bosques y los recursos naturales en general, para asegurar su racional explotación y conservación.

Además en los Ministerios de Agricultura deben existir dependencias para la administración interna, la preparación y el manejo del presupuesto, el manejo del personal, la asesoría jurídica y otras.

V. FUNCIONES POLITICAS

Los Ministros de Agricultura, por su carácter de miembros del Gabinete ejecutivo y por ser por ello responsables, junto con el Jefe del Estado, responsables de la política agraria nacional, tienen a su cargo funciones eminentemente políticas. Estas funciones se ejercen en diferentes frentes: en el Congreso, en donde como colegislador y como gestor e intérprete de la política oficial, debe presentar las iniciativas del Gobierno y defender la posición y las decisiones de éste en relación con la agricultura y el sector rural; ante la opinión pública, directamente en contacto con el pueblo o a través de los órganos del periodismo, para formar conciencia favorable en torno a las tesis y los programas del Gobierno relacionados con la agricultura y con los campesinos; en los organismos autónomos o semi autónomos, en donde es preciso evitar desviaciones en relación con la política adoptada; ante las diferentes divisiones político-administrativas del país para asegurar un equilibrio adecuado en la distribución de los servicios del Estado.

En los últimos años ha venido presentándose como función eminentemente necesaria de los Ministros de Agricultura de América Latina la organización de los campesinos con el propósito de vigorizar la base democrática de las naciones, incorporar a estos vastos Sectores de la población rural a la vida económica activa de la sociedad, hacerlos partícipes de los beneficios del Estado y abrirles el camino para que intervengan concientemente en las grandes decisiones nacionales.

VI. RELACIONES CON EL SECTOR PRIVADO

Los agricultores de más altos ingresos generalmente se organizan en asociaciones o sociedades de carácter gremial con el objeto de protegerse mutuamente, facilitar el intercambio recíproco de información y plantear ante el Gobierno sus problemas y preocupaciones. Estas asociaciones se constituyen usualmente en torno a renglones especializados de la agricultura y llegan a tener un alto grado de conocimiento sobre los factores que inciden en los niveles de producción de esos renglones. Para los Ministerios de Agricultura resulta muy importante conocer los planteamientos y preocupaciones de estos grupos y por tanto es conveniente establecer mecanismos de comunicación que faciliten ese conocimiento. El grado de influencia que las opiniones de esos grupos pueda tener en las decisiones del Gobierno dependerá de las circunstancias, porque generalmente esas opiniones estarán fuertemente influenciadas por intereses gremiales, serán por tanto muy recordadas y restringidas y

naturalmente no siempre encajarán dentro de los conceptos de una política amplia y generosa de desarrollo económico y social para la búsqueda del progreso colectivo y del bien común.

Un mecanismo adecuado de enlace se puede establecer a base de comités consultivos especializados por renglones agrícolas, de carácter mixto, en que participen el sector público y las asociaciones gremiales, y en donde el Gobierno pueda recoger opiniones y transmitirlas a los niveles decisorios correspondientes.

VII. RELACIONES CON OTRAS DEPENDENCIAS Y SECTORES DE LA ADMINISTRACION

La agricultura, como actividad económica, se promueve a base de incentivos. Los incentivos constituyen los instrumentos fundamentales con que el Gobierno cuenta para orientar la producción y dirigir el cumplimiento de la política y los planes de desarrollo rural. La fijación de precios de sustentación, la asignación de recursos para el funcionamiento de la producción y el mercadeo, las exenciones de carácter tributario o arancelario, los subsidios directos o indirectos, el gravamen sobre las tierras improductivas, etc, son algunos de los instrumentos de acción propios para la movilización y la orientación de la producción agrícola.

Por ello pensamos que los Ministerios de Agricultura deben tener acceso directo a los centros de decisión en donde se generan la política monetaria, la política tributaria y la política arancelaria del país.

Por otra parte, como la política y los planes de desarrollo agrario tienen que ser una parte integral del plan de desarrollo económico general de cada país, los ministros de agricultura tienen que mantener una estrecha relación con los departamentos administrativos o Ministerios de planeación y tener acceso directo al centro donde se decide sobre la política económica, que generalmente es el Consejo Superior de economía que preside directamente el Presidente de la República.

Además, los Ministerios de Agricultura deben mantener relaciones muy estrechas con los Ministerios de Obras Públicas, en donde se toman decisiones sobre los caminos y otras obras de infraestructura física; con los Ministerios de Educación, para los fines de complementación en materias de educación rural, con los Ministerios de Salud Pública, para encauzar recursos hacia la sanidad en los campos, y con otros Ministerios.

Finalmente, los Ministerios de Agricultura necesitan mantener relaciones muy estrechas con la Universidad y con los sistemas de educación agrícola intermedia para contribuir a orientar la formación profesional y técnica de acuerdo con las necesidades del desarrollo agrícola.

VIII. OTROS FACTORES

Para concluir esta introducción, deseo agregar que el grado de perfección que pueda darse a la organización y funcionamiento de los Ministerios de Agricultura dependerá en gran medida de los siguientes factores adicionales;

a. La filosofía política del Gobierno. Es posible conceder un mayor o menor grado de participación al sector privado en las decisiones del sector público. La ubicación que el Gobierno tenga en relación con esta actitud influirá notablemente sobre el tipo de organización y funciones que se adopten para los Ministerios de Agricultura.

b. La importancia que el Gobierno asigne a la agricultura. Si en el Gobierno existe una actitud francamente positiva en cuanto al papel que la agricultura debe cumplir como elemento básico para el desarrollo económico y social general, la organización y funciones de los Ministerios de Agricultura se verán notablemente fortalecidas. Otra resultaría la situación si la actitud y el pensamiento de los gobiernos fuese diferente.

c. La organización político-administrativa del país. La organización y funciones de toda la administración pública y ciertamente de la que corresponde al sector agropecuario será notablemente influenciada por la naturaleza de la sub-división política de un país. Las fórmulas apropiadas para un sistema federalista seran sensiblemente diferentes de las fórmulas que pudieran convenir a un sistema de gobierno centralista.

d. El tamaño y la complejidad geográfica del país. Es obvio que la organización y funciones que se adopten para un país extenso y de ecología variada como el Brasil resultarán distintas de las que convienen a un país más pequeño y de menos diferenciaciones ecológicas como Haití.

e. El monto de los recursos económicos que pueden asignarse al sector agropecuario. Es evidente que la organización y funciones de los Ministerios serán más complejos a medida que tenga que manejar mayor número de programas y de recursos. Por otra parte el grado de perfección de la organización dependerá de las posibilidades de dotarla adecuadamente.

f. La disponibilidad de personal calificado para las diferentes funciones técnicas y administrativas de la organización. Cualquier tipo de organización que se adopte será poco eficaz si las funciones que se le asignen a los diferentes departamentos o secciones administrativas y técnicas no queda bajo la responsabilidad de personal idóneo debidamente calificado para el ejercicio de dichas funciones.

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA EL CASO DEL PERU

Por Mauro Villavisencio 1/

INTRODUCCION

Deseo iniciar esta exposición agradeciendo a mis distinguidos amigos Ings. Enrique Blair y José Emilio Araújo la cordial invitación que me cursaron para efectuar una exposición sobre la reorganización del Ministerio de Agricultura en el Perú, a tan distinguido grupo de personas asistentes a esta mesa redonda. El objetivo que persigo en esta exposición es comunicar a ustedes la experiencia que venimos recogiendo en el proceso de organizar un Ministerio de Agricultura que sea medio eficiente para conseguir los objetivos fundamentales del sector, en armonía con los objetivos nacionales de alcanzar la integración nacional y el desarrollo del país en la forma más rápida que sea posible.

A continuación consideraré alguna información que simultáneamente permitirá visualizar en apretada síntesis lo más saltante de la historia de la administración pública agraria peruana y esquematizar un diagnóstico de la realidad.

Durante la época republicana y hasta el año 1943, las actividades públicas sectoriales estuvieron a cargo de una Dirección del denominado Ministerio de Fomento y Obras Públicas que englobó, hasta el mes de marzo del presente año, las actividades correspondientes a diversos sectores de la actividad nacional especialmente de aquellos denominados del desarrollo.

En el mismo año 1943 a raíz de la II Guerra Muldial se organizó un proyecto de ayuda del Gobierno Norteamericano con el fin de mejorar la producción de alimentos que se denominó Servicio Cooperativo Interamericano de Producción de Alimentos (SCIPA), el cual existió como tal hasta 1961, momento en que nació el Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA), como organismo nacional.

Bajo la dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas quedaron todas las actividades relacionadas con la administración y el desarrollo del recurso agua; bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, quedaron las funciones vinculadas al control de las actividades agrícolas y pecuarias, las de estadística, las de administración y colonización de tierras

1/ Ingeniero Agrónomo, Director General de Cooperación Técnica Económica Internacional del Sector Agrario, Ministerio de Agricultura, Lima, Perú y Representante Permanente del Perú ante el CTC del IICA.

de montaña y de manera limitada las referentes a la investigación.

El Servicio Cooperativo inició orgánicamente en el Perú las labores de extensión agrícola, de fomento agropecuario, de entrenamiento en servicio y de calificación y selección de personal y asimismo otras actividades complementarias que posteriormente permitieron desarrollar y organizar otros proyectos cooperativos con el Gobierno Norteamericano, tales como el de ingeniería, el de investigación agraria y el de recursos naturales.

Desde 1943 hasta 1961 se desarrollaron otras actividades tales como el cooperativismo agrario del cual se ocupaban simultáneamente el Ministerio y el SCIPA, la pesquería que quedó a cargo del Ministerio de Agricultura y la agrometeorología que quedó a cargo del Ministerio.

Por la misma época en que se organizó el Ministerio de Agricultura nació el Banco de Fomento Agropecuario, como consecuencia de una Ley Especial, con el fin de proporcionar avío agrícola a la ganadería y a la agricultura.

En 1948 a través del Ministerio de Educación se inició un programa de educación técnica agraria con el fin de formar capatacos agrícolas o profesionales intermedios, y se aceleró el proceso de transformación de la Universidad Agraria de La Molina, fundada a principios del presente siglo, y se generó un interesante fenómeno que determinó el nacimiento de doce facultades o centros universitarios especializados en la enseñanza agropecuaria durante los últimos veinte años.

La Facultad de Medicina Veterinaria de la Universidad Nacional de San Marcos inició sus actividades en el año 1944 en base a las escuelas que funcionaban a cargo del ejército y de la entonces Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria de La Molina.

Hasta el año 1961 el Ministerio de Agricultura sufrió dos o tres transformaciones, las cuales no modificaron los aspectos fundamentales de base y principalmente se limitaron a una delimitación de las funciones que tenían a su cargo.

A principios de la presente década se presentaron los primeros indicadores de la necesidad de efectuar una transformación profunda en la administración pública agraria. Después de intenso debate nacional la administración del recurso agua pasó al Ministerio de Agricultura quedando en el Ministerio de Fomento la función de efectuar obras de irrigación y se presentó un proyecto de Ley de Reforma Agraria.

En 1961 se ha mencionado que nació el SIPA como organismo descentralizado en mérito a una Ley que dispuso que se encargara de las funciones de investigación, extensión y fomento agrí-

cola y ganadero y modificó las funciones del Ministerio de Agricultura al restarle las funciones de promoción agrícola y ganadera.

En 1962 se iniciaron las acciones de Reforma Agraria en el Perú a través del Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC), organismo que desapareció al promulgarse en 1964 la Ley de Reforma y Promoción Agraria que creó el Instituto de Reforma y Promoción Agraria (IRPA) y dispuso que actuaran como sus órganos ejecutivos: la Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA) y el Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA).

El IRPA quedó gobernado por un cuerpo deliberativo que se denominó Consejo Nacional Agrario, presidido por el Ministro de Agricultura, cuyos acuerdos eran tomados por mayoría y tenían carácter resolutivo.

En el año 1962 inició sus acciones el Servicio Forestal y de Caza como organismo descentralizado, gobernado por un directorio presidido por el Ministro de Agricultura y cuya composición le permitía tener una mayor autoridad en las decisiones que en el caso del Consejo Nacional Agrario.

En 1963 inició sus acciones el Instituto Nacional de Planificación y en el sector agrario se organizó, dentro del Ministerio de Agricultura, la Oficina Sectorial de planificación agraria y la Oficina Sectorial de planificación pesquera.

En 1964 se creó en el Ministerio la Oficina Técnica de información agraria.

En 1965 se actualizó una Ley que había creado la Corporación Nacional de Abastecimiento del Perú (CONAP) como organismo descentralizado, gobernado por un directorio presidido por un representante del Ministro de Agricultura, y quedaron bajo su jurisdicción todos aquellos asuntos que estuvieran relacionados con el abastecimiento interno de productos alimenticios y su comercialización; absorbiendo a la Superintencia de Abastecimientos del Ministerio de Agricultura que tenía a su cargo en forma limitada esas funciones. Esta decisión originó que al año siguiente se creara la Dirección de Comercio Agrario Externo dentro del Ministerio de Agricultura.

A fines del año de 1967 se promulgó la Ley de Promoción y Desarrollo Agropecuario cuyas principales disposiciones están destinadas a crear: incentivos de orden tributario, orientados fundamentalmente a mejorar la infraestructura agraria, disminuir el precio de venta de los insumos, abaratar los costos, alentar la transformación primaria, las inversiones y las reinversiones de capital en el sector y favorecer la concentración parcelaria; incentivos crediticios, para absorber parte del valor de los intereses bancarios que se cobran normalmente con el fin de desarrollar los proyectos de más alta prioridad nacional, acelerar

la capitalización del Banco de Fomento Agropecuario; incentivos preferenciales, para incrementar la producción alimenticia, aplicar el criterio de zonificación para la producción, otorgar precios de garantía y favorecer la organización campesina; y disposiciones destinadas a mejorar la comercialización de productos agropecuarios y crear los institutos del café, de la leche y de la lana, y otras sobre el fomento vitivinícola, la fauna silvestre y algunas especies vegetales del trópico.

Esta Ley que complementa la Ley de Reforma Agraria y crea equilibrio legal con el sector industrial, quedó reglamentada a mediados del año 1968.

La Ley de Promoción y Desarrollo agropecuario, generó la necesidad de nuevas acciones, de una organización adecuada para su ejecución y así mismo la de complementar sus disposiciones, y las contenidas en la Ley de Reforma Agraria, con otros instrumentos legales que estuvieran fundamentalmente destinados a normar el uso del recurso agua y precisar una adecuada organización de la administración pública del sector agrario.

Sobre el primer asunto, existe un proyecto que pronto se transformará en Ley; y sobre el segundo se han dictado las Leyes correspondientes cuyo mandato se encuentra en plena ejecución.

A fines del año pasado se dictó una disposición que tuvo fuerza de Ley, la cual dió una estructura diferente al Sector Agrario, agrupando el mayor porcentaje de las funciones que tenía el sector público agrario en organismos descentralizados dirigidos por directorios de naturaleza resolutiva que tuvo una corta duración que finalizó el 31 de marzo del presente año.

El estudio que se efectuó en 1966 sobre la administración pública agraria y la organización del Sector Agrario confirmó, lo que ya se aceptaba como evidencia, que era necesario y urgente reestructurar la primera y dar organicidad a la segunda.

El problema que se planteaba no era determinar si debía haber reestructura, él consistía en determinar qué criterios debían servir de base para efectuarla y cómo se aplicarían los mismos.

En forma muy somera me referiré a los principales criterios básicos:

a) <u>Jerarquía de los instrumentos legales</u>:

Se vio que existe la necesidad de la subordinación de algunas Leyes a otras, lo que planteaba un problema de enmienda constitucional al no existir en ella disposiciones que permitan crear un sistema de jerarquía de las Leyes.

b) Legislación orgánica sectorial

Se consideró que era necesario definir el marco de actividad del Sector Agrario, y la ubicación de éste dentro del esquema de organización de un estado moderno adecuadamente sectorizado por una Ley de bases de la administración pública. Esta decisión permite precisar el ámbito en el cual cada Ministro debe ejercer su función primordial de gobernar los asuntos sectoriales y por consiguiente la responsabilidad que le es consustancial.

c) Sector e institución

La unidad de sector concebida como ámbito de la política de Gobierno, es necesario compatibilizarla con la pluralidad institucional que supone la existencia de múltiples entidades públicas armónicamente vinculadas, para la consecución de sus fines como medios para alcanzar los objetivos sectoriales y nacionales.

d) Gobierno y administración

La función de Gobierno se define como estrictamente política y se encuentra íntimamente vinculada con la de administración. La primera significa orientar la maquinaria administrativa hacia el logro de objetivos políticos determinados y como tal, por su ámbito, cubre toda la actividad desarrollada por el Gobierno en el sector y por su naturaleza es indelegable, correspondiendo en consecuencia al Ministro el total de la responsabilidad al ejercer la autoridad.

La segunda determina la actividad administrativa del Gobierno, esto es llevar a cabo hasta su culminación los procesos materiales en que se concreta la acción pública. Al considerarse este asunto se precisa la naturaleza gerencial de la administración de los asuntos públicos orientados por las decisiones políticas y ejercidas por delegación.

De esta discusión aparece la doble función del Ministro como responsable de orientar directamente la política del sector y de administrar su portafolio por delegación en diversas magnitudes.

e) Delegación de autoridad

Se ha mencionado que la función política es indelegable y que en consecuencia debe ser ejercida a plenitud por el Ministro y que la administrativa sí lo es.

Esta delegación de autoridad de las actividades administrativas es urgente. El Ministro debe ser capaz de dedicar su mayor actividad a elaborar normas de política sectorial y

debe gobernar su sector evitando emplear la mayor parte de su tiempo en administrar su portafolio.

f) Unidad y pluralidad del gobierno

Las actividades sectoriales al ser responsabilidad de un Ministro tiene unidad, sin embargo existe un importante número de ellas, que por su naturaleza son de ámbito intersectorial, en cuanto a ellas concurren las actividades de dos o más sectores. En estos casos no puede corresponder a un sólo Ministro señalar la orientación de su actividad y debe darse una solución a estos problemas de acuerdo con los instrumentos legales que normen al país.

g) Organicidad del sector

Nos hemos referido hasta este momento a los ORGANOS DE GOBIERNO, cabe añadir la necesidad de que existan ORGANOS CONSULTIVOS, DE PLANIFICACION Y AUXILIARES que funcionen adecuadamente coordinados con los primeros.

Los consultivos destinados a facilitar la labor de Gobierno del Ministro, proporcionándole opinión y dejándole en plena libertad de decidir al asumir la plena responsabilidad de ellas.

Los de planificación, con ámbito sectorial, para darle cohesión a las acciones.

Los auxiliares, que generalmente tienen ámbito institucional, y que es deseable tengan una organización uniforme para toda la administración pública a fin de facilitar su eficiente acción.

h) La actividad normativa y reguladora y la actividad productiva del gobierno

Es competencia del gobierno central ejercer las funciones normativas y reguladoras del sector y de otra parte puede intervenir directamente en procesos de producción, distribución y consumo si su política señala la necesidad de complementar o suplir la actividad privada del sector, cuando existe demanda de algo y la oferta nacional es inexistente, insuficiente o defectuosa. Las decisiones sobre estos asuntos en un estado moderno se señala que deben ser selectivas después de cuidadoso análisis, precisándose la forma y la intensidad de las mismas.

i) Desconcentración y concentración de funciones ejecutivas

Se señala como funciones básicas de toda administración las de planificar, organizar, dirigir, ejecutar, supervisar, evaluar y presupuestar.

En el campo agrario el sujeto al que principalmente se orienta la acción pública, es el productor agrícola, el cual se encuentra disperso en vastas áreas, a veces con deficientes medios de comunicación y con una idiosincrasia muy especial.

Dentro de esta realidad, es imprescindible desconcentrar en importante magnitud, por delegación de autoridad, algunas funciones administrativas, para que la acción estatal pueda llegar lo más rápida y directamente al lugar donde se obtiene la producción y asimismo para que el productor que radica en el medio rural tenga oportunidad de participar en la formulación de los documentos de planificación.

Bajo este punto de vista se puede considerar como conveniente crear una estructura de zonas rurales con un alto grado de delegación de autoridad que permita la ejecución del total de las acciones programadas oportunamente y la intervención del hombre del campo en algunas fases de los procesos de planificación y de presupuestación.

j) Unidad de acción

Presupone la definición y fijación de la política agraria y la existencia de un adecuado sistema de planificación a fin de garantizar la unidad de mando existente, la unidad de acción necesaria, que eviten el dispendio administrativo por duplicación de actividades y ejecución de acciones inconexas neutralizantes y esterilizadoras del esfuerzo.

k) La estructura administrativa como medio y no como fin

La estructura organizativa de cualquier entidad tiene valor en cuanto es funcional, es decir en cuanto puede conseguir efectiva y eficientemente sus objetivos.

La estructura organizativa es por consiguiente un medio y no un fin en sí misma y por esta razón la estructura está subordinada al fin, no sólo en el momento de su creación, sino durante toda la vida de la misma.

Es absolutamente necesario que la estructura sea flexible y tenga capacidad de adaptación y readaptación en los momentos oportunos. Si la estructura de una organización adquiere rigideces o se vuelve inflexible llega por necesidad a ser inoperante y tiene la tendencia a perder su carácter de medio para transformarse en fin de sus propias acciones en los casos en que habiendo cumplido sus objetivos ella no se transforma.

Se señala que este caso se presenta con frecuencia cuando el fin para el cual fueron creadas las estructuras ya no existe, o cuando existiendo todavía el fin éste ya no puede alcanzarse con las estructuras actuales.

1) Abstracción de las estructuras existentes

Cuando se trata de reestructurar una organización compleja y poco funcional es imprescindible hacer abstracción de las estructuras existentes, de lo contrario los moldes antiguos impedirán todo cambio, especialmente cuando es necesario que este cambio tenga profundidad.

Cuando no se tiene en cuenta este criterio, se corre el riesgo, de realizar un gran esfuerzo para obtener solo un cambio superficial, que sólo significa colocar en forma diferente las mismas cosas.

Este esfuerzo de abstracción es sin duda sumamente difícil pero a la vez es absolutamente necesario.

Resumiendo los aspectos conceptuales a que se ha hecho referencia se podría decir que el objetivo de una verdadera reforma de la estructura administrativa no es solamente incrementar el rendimiento de los servicios públicos; es, fundamentalmente el de adaptar la administración al nuevo papel del Estado que consiste principalmente en garantizar el desarrollo económico y social del país.

Hablando de desarrollo en países como los nuestros donde existen tantas limitaciones que atentan contra su evolución sostenida, considero, que el secreto del desarrollo no consiste tanto en disponer de muchos medios, sino de saber utilizar los medios existentes, de tal manera que desencadenen un proceso de efecto multiplicador.

Uno de los poderosos medios para promover el proceso de efecto multiplicador es sin lugar a dudas una eficiente estructura administrativa, que dé respuesta a las necesidades reales y particulares de cada Estado y que permita conseguir los grandes objetivos nacionales. Constituye un error el copiar soluciones. Es conveniente usar la experiencia ajena introduciéndole los cambios y las adaptaciones necesarias de acuerdo a la realidad que exista en cada país que se decide a cambiar su estructura administrativa.

Antes de pasar a otro punto quisiera mencionar que toda reforma administrativa supone una evolución de mentalidades que conduce a formar conciencia del problema existente y que su ejecución requiere el concurso de circunstancias favorables, que no se presentan con frecuencia y asimismo la voluntad y decisión de los hombres que en un determinado momento tienen a su cargo el manejo de la cosa pública.

Durante los últimos 6 meses se han dictado en el Perú dos leyes fundamentales en relación con la organización de la administración pública.

La primera denominada Ley de Ministerios, de 3 de diciembre de 1968, es una Ley de bases, en cuya parte señala:

La necesidad de una profunda reforma de la estructura del sector público como medio importante para conseguir una estructura del Estado más dinámica y eficiente y lograr una mejor orientación de la política de desarrollo;

La necesidad de sectorizar con claridad la administración pública a fin de precisar sus ámbitos y cometidos básicos y establecer que cada Ministerio es la institución central de cada sector y asimismo que corresponde al Ministro dirigirlo de acuerdo a la política que previamente debe establecerse;

La conveniencia de compatibilizar la pluralidad institucional con la unidad de sector;

La necesidad de establecer adecuadamente las relaciones intersectoriales;

La necesidad de asegurar permanencia y continuidad a la función administrativa ministerial; y,

Al finalizar, mencione la necesidad de crear comisiones para la preparación de los anteproyectos de Ley de cada sector.

En su parte resolutiva señala:

Que la Ley tiene por fin determinar el número de ministerios, sus denominaciones y sus funciones básicas;

En su artículo segundo, menciona los 14 ministerios que integran la estructura de la administración y en sus artículos siguientes precisa el ámbito de acción que corresponde a cada uno de ellos;

El artículo 4º determina que cada Ministro formula y dirige la política que corresponde a su respectivo sector en armonía con la política general y los planes de Gobierno;

El artículo 12º menciona que corresponde al Ministerio de Agricultura: dirigir, promover y regular la conservación, incremento y distribución de la riqueza agrícola, forestal, ganadera y pesquera;

El artículo 18º considera cómo deben efectuarse las relaciones intersectoriales y el artículo 19 crea el cargo de Director Superior como la máxima categoría en la carrera administrativa a fin de garantizar la continuidad de la función administrativa ministerial;

El artículo 20º establece que cada sector se regirá por una Ley orgánica que determinará la estructura de cada ministe-

rio y asimismo los organismos públicos descentralizados que lo integran; y,

En su segunda disposición transitoria ordena formar comisiones ministeriales para elaborar los anteproyectos de Ley orgánica sectoriales.

La segunda Ley denominada Orgánica del Sector Agrario fué promulgada el 25 de marzo del presente año.

Esta Ley norma todas las acciones del Sector Agrario y establece la organización del Ministerio de Agricultura y Pesquería determinando su ámbito y las funciones que son competencia de cada una de sus partes y de los organismos públicos descentralizados.

La Ley orgánica, precisa el ámbito del Sector Agrario; armoniza la acción de sus componenetes dándoles sentido de unidad; distingue las acciones de orden político de las administrativas; establece la forma de otorgar un alto grado de delegación de autoridad para las acciones administrativas; define qué actividades deben ser desarrolladas por entes descentralizados; distingue qué órganos son de gobierno, ejecutivos, de apoyo, de asesoramiento y de consulta; determina que es responsabilidad del Ministro formular y dirigir la política agraria del sector; da pautas sobre las relaciones intersectoriales y otras relaciones no sectoriales; establece una gran flexibilidad para el funcionamiento sectorial, al ordenar que se establezcan reglamentos y manuales por Decreto Supremo; y, señala la posibilidad de dictar Leyes complementarias sobre las materias que no estén contenidas en la Ley Orgánica.

Ella coloca bajo la jurisdicción directa del Ministro todas las funciones normativas y reguladoras y divide genéricamente a las dependencias: en alta dirección; organismos consultivos, organismos de apoyo, organismos de asesoramiento y organismos ejecutivos; y, de acuerdo a la Ley de ministerios quedan como entes descentralizados, gobernados por Directorios con un alto grado de independencia, aquellos organismos que desarrollan actividades de tipo empresarial y que sustantivamente podrían en determinado momento autofinanciar sus operaciones e inclusive generar utilidades.

Menciona que la alta dirección es el órgano de Gobierno formada por el Ministro y el Director Superior el cual por delegación: dirige, coordina y controla la acción de los organismos del sector con excepción de aquellas materias reservadas al Ministro por mandato legal expreso.

Se crea el Consejo Consultivo Agrario a nivel del Ministro, que se proyecta integrar con representantes del sector privado y del sector público, apoyado por comités especializados tenien

do por función básica absolver las consultas que someta el Ministro a su consideración.

Como organismos de apoyo se crean: el Tribunal Agrario, como segunda y última instancia administrativa para aquellos asuntos referentes a la reforma agraria, la colonización, las tierras eriazas y las de selva y la merced conductiva de los predios rústicos; la cámara algodonera, para resolver las diferencias entre particulares en materia de comercio de algodón; el tribunal contra la especulación y acaparamiento, destinado a aplicar las sanciones administrativas sobre estos asuntos; la Dirección General de Administración, encargada de lo referente a la administración del pliego, del personal, el abastecimiento, el mantenimiento, los servicios generales; y, la presupuestación; la Dirección General de Cooperación Técnica y económica internacional, encargada de las actividades sectoriales de relación internacional en coordinación con el sistema de planificación y el Ministerio de Relaciones Exteriores; la oficina de trámite documentario, encargada de la administración de la documentación, biblioteca y archivo general; la oficina de información técnica, destinada a elaborar y proveer el material de comunicación técnico; y, la Oficina de Estadística encargada de todo lo referente a esta especialidad.

Como organismos de asesoramiento, se crean: la Oficina Sectorial de Planificación; la Dirección General de Asesoría Jurídica; la Oficina de Inspectoria General; la Oficina de Organización y Métodos, para la racionalización administrativa de la organización; y, la Oficina de Relaciones Públicas.

Como organismos ejecutivos, se crean las siguientes direcciones generales: de aguas, irrigaciones y catastro; de forestal, caza y tierras; de Promoción Agropecuaria; de Reforma Agraria y Asentamiento Rural; de investigaciones agropecuarias, de comercialización; y, de pesquería.

Asimismo como órganos ejecutivos en el medio rural se crean 12 zonas agrarias.

Como organismos públicos descentralizados se consideran: el Centro Nacional de Desarrollo de la industria alimentaria, para atender todo lo relacionado con la tecnología alimentaria; la empresa pública de servicios agropecuarios y pesqueros, para atender la labor promotora empresarial en campos tales como: el guano de las islas, frigoríficos, camales, silos y otros tipos de almacenes; plantas de beneficio y transformación primaria de productos agropecuarios y pesqueros; conservación, transporte, distribución y mercadeo de artículos alimenticios básicos; y, desarrollo de otras actividades semejantes, agropecuarias y pesqueras; y, el Banco de Fomento Agropecuario para el fomento de las actividades agropecuarias y pesqueras a través del crédito y de financiar programas de Reforma Agraria.

En la actualidad nos encontramos en la fase inicial de aplicación de esta Ley y la revisión de los anteproyectos de reglamentación de los diversos componentes del sector público agrario, habiéndose considerado como período de transición y reajuste el ejercicio fiscal de 9 meses comprendidos entre abril y diciembre del presente año.

La estructura descrita, establece su nexo con el sector privado a través del Consejo Consultivo Agrario y de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria, y la relación entre el nivel nacional y el nivel zonal a través de la Oficina de Coordinación del Director Superior y tiene una definida tendencia a reforzar el trabajo en las zonas agrarias disminuyendo en términos relativos el gasto que se efectúa en el nivel nacional.

La zona agraria es una réplica de la organización nacional, que se encuentra a cargo de un Director, cuyas funciones básicas son coordinar la labor ejecutiva de las diversas dependencias agrarias y mantener las relaciones intersectoriales y con el sector privado en su jurisdicción, efectuando al nivel nacional acciones de organización, dirección, supervisión, evaluación e integración de los subproyectos que se ejecutan en las zonas.

La organización actual nos coloca frente a una experiencia administrativa cuyas virtudes y limitaciones se irán detectando en las evaluaciones que se efectúen en el futuro como medio para conseguir su perfeccionamiento y periódico ajuste.

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA EL CASO DE COLOMBIA 1/

Por Jorge Ortiz Méndez 2/

Anticipo excusas al distinguido auditorio porque realmente no tengo facultades de expositor y porque mi presencia en esta mesa como participante o expositor es en reemplazo del señor Ministro de Agricultura de Colombia quien por razones de compromisos previamente adquiridos tuvo necesidad de regresar a Bogotá para continuar otro viaje al exterior. El seguramente hubiera presentado con mucha más propiedad la parte que le correspondía sobre el caso colombiano. Yo trataré de hacerlo simplemente por razón del conocimiento que tengo de las actividades del sector agropecuario en Colombia, ya que en distintas épocas he estado vinculado a ellas y en esta última, desde la época en que fue Ministro de Agricultura el Ingeniero Armando Samper, regresé nuevamente a estas actividades.

Antes quiero decir en forma muy clara que esta reestructuración del sector agropecuario a la cual voy a referirme está basada en los trabajos, en los estudios que tanto el Ing. Samper como el Ing. Blair hicieron en la época durante la cual fueron Ministros de Agricultura. En esta clase de estructuraciones, en nuestro concepto, se hacen necesarios algunos requisitos previos. En primer lugar las reformas de carácter constitucional e institucional que permitan concebir una política social y económica definida y orientada por el Gobierno, pero fundamentada en planes y programas de desarrollo claros, precisos, factibles de ejecutar, es decir no ilusos porque tienen que acomodarse a la situación real del país que tengan el apoyo tanto del Congreso como de la opinión pública, porque en un Gobierno demócrata no se puede pretender que se sirva a la comunidad si esa comunidad no participa y no apoya esos programas.

Esas bases implican lógicamente que la iniciativa del gasto público sea del Gobierno aunque esté sometida al control y análisis del Congreso y que aquella política integrada al desarrollo sea completa, es decir que la agrícola o la agropecuaria haga parte de ese todo. Como dijo un Ministro en una de las reuniones anteriores en estos días (y aquí se repitió por quienes me antecedieron), el desarrollo del sector agropecuario en gran parte se hace por fuera del mismo sector; ejemplo: vías públicas, salud pública, educación, etc. En el caso colombiano, por acuerdo entre los dos

1/ Transcrito de grabación magnetofónica.
2/ Gerente del Instituto Colombiano Agropecuario Bogotá, Colombia y Representante Permanente de Colombia ante el CTC del IICA.

partidos políticos, acuerdo ya de varios años, existe un Gobierno unido, que en este momento se llama de transformación, que opera sobre las bases de acuerdos preestablecidos claros en que los dos partidos se comprometieron a realizar esa transformación nacional y por lo tanto a cumplir aquellos pre-requisitos de que hablaba antes, empezando con la reforma de la misma Constitución Nacional. Esa reforma de la Constitución nacional ya está aprobada, está en vigencia. Se le dieron al Gobierno las facultades extraordinarias para efectuar la reorganización del sector público completo, una reforma administrativa dentro de la cual se hizo también la del sector agropecuario. Ello implica lo que el amigo Herrera nos decía y Blair también, sobre la necesidad de que existan planes y programas dirigidos por un consejo nacional de política y de planeación bajo la directa dependencia del Presidente de la República y con la participación de todos los Ministros que intervienen en el desarrollo de esos planes. Hoy en Colombia existe el Consejo Nacional de Política Económica y de Planeación que se reune semanalmente; existe el Departamento Administrativo de planeación que ejecuta o coordina esa política, a través del cual tienen necesariamente que pasar todos los programas de desarrollo y todos los programas que impliquen política de desarrollo; inclusive acuerdos de tipo internacional, acuerdos simples de asistencia técnica, aún en el caso de que no impliquen erogaciones ni gastos públicos. Repito, los Ministros que tienen que ver con la política general del desarrollo hacen parte permanente del Consejo Nacional que dirige el propio Presidente de la República. Dentro de esa concepción paso a referirme al caso concreto del sector agropecuario teniendo en cuenta los antecedentes de que habló el Ministro Blair porque, repito, ellos participaron muy efectivamente en la prospección de todos estos planes. Se quizo modificar la situación existente.

Yo quiero anticipar que esa situación existente no era, ni mucho menos, tan mala como en ciertas oportunidades se ha dicho o como aparentemente sucede en otros países.

La descentralización de ciertas actividades en Colombia fue consecuencia de la falta de esto de que estaba hablando antes, de la unidad completa en el Gobierno para el desarrollo de los planes de desarrollo, de fomento de la producción, etc. Es decir en dos palabras, la incapacidad administrativa del Gobierno como ejecutor de planes, la incapacidad por límites de la ley, de la misma Constitución, etc. para atender como decía el amigo Herrera al pago de determinados salarios, la incapacidad para mantener continuidad en un programa, etc. Eso hizo que muchas actividades se descentralizaran. Las consecuencias en el caso colombiano no todas son malas. Tenemos ejemplos muy palpables de que esa descentralización fue benéfica y tuvo como resultado el desarrollo en muchos sectores. No se quizo liquidar definitivamente esa situación, sino al contrario aprovechar esa experiencia para inyectarle la nueva mentalidad dentro de la nueva estructura de todo el sector administrativo oficial, tratar de darle al Ministerio de Agricultura una organización ágil, fuerte, realmente directora de la política general en el sector agrícola; que fuera el Ministerio

de agricultura un promotor, un coordinador y en cierto modo responsable general de la orientación de esa política y de su dirección. El organigrama que se ha repartido explica muy generalmente la organización del Ministerio de Agricultura.

Como en el caso del Perú, fue necesario dictar un Decreto Ley con base en las facultades extraordinarias, que reorganizó completamente el sector público, determinó claramente los Ministerios que quedaban, los organismos vinculados a los respectivos Ministerios, modificó inclusive algunos nombres de Ministerios y entidades descentralizadas que quedaban adscritas o vinculadas a esos Ministerios, y después para cada Ministerio se dictó el Decreto reglamentario o de estructuración correspondiente. Quiero aclarar que esta participación, esta intervención de parte mía no tiende a hacer o a sugerir modificaciones a las estructuras y a las elaboraciones de otros Gobiernos. El propósito es de atender a la solicitud que se nos hizo de exponer el caso colombiano, por qué se hizo lo que se está haciendo o lo que se acaba de hacer y obviamente (como es nuestro criterio permanente) poner a la disposición de los Gobiernos amigos esa experiencia y solicitar la de ellos para utilizarlas. El mundo cambia todos los días y todos los días tenemos necesidad de acomodarnos a esos criterios, a esas nuevas situaciones.

Voy a referirme especialmente a los cambios más importantes en la reestructuración del Ministerio. En primer lugar, el Decreto determina en forma muy clara, que al Ministro de Agricultura corresponde de acuerdo con el Presidente de la República la adopción de la política agropecuaria del país en concordancia con la política nacional de desarrollo y que los organismos del sector adscritos o vinculados al Ministerio contribuyen a la formulación y evaluación de la política y serán los ejecutores de ella en sus respectivos campos de acción. En otras palabras el Ministerio de Agricultura deja de ser organismo ejecutor. De más de 2.500 empleados que tenía el Ministerio de Agricultura como tal, se ha reducido el personal a 156. Es decir, el Ministro de Agricultura no va a ejecutar absolutamente nada en materia de los planes de desarrollo. Sus principales funciones son las de elaborar y coordinar los programas globales de producción, financiamiento, distribución, consumo y comercio del sector; fomentar y apoyar las organizaciones gremiales agropecuarias y las asociaciones campesinas, así como la cooperación entre éstas y los organismos del sector.

En ese aspecto de la contribución de los organismos gremiales y los campesinos algo muy importante. Nuestra política es la de que, no es el Gobierno el que impone actividades; son los mismos usuarios, es el mismo público, son los organismos de los agricultores quienes nos van a traer sus problemas y quienes tienen que vincularse a la solución de esos problemas. No hay presupuesto capaz de imponer un plan completo y desarrollarlo con la ausencia de las personas interesadas. Alguien decía que es importante y definitivo aprovechar nuestros propios recursos; y nuestros mejores recursos son precisamente los hombres del campo, los

agricultores, los ganaderos, los campesinos, para quienes estamos trabajando. Si el final es el desarrollo nacional de la producción en función del hombre, es con ellos que debemos trabajar. Por eso se le está dando especial énfasis a la organización campesina, a la organización de los gremios de la producción, porque la intención es que a medida que esos gremios estén organizados y sean capaces de suplir al gobierno en la solución de sus problemas, el gobierno los dejará, para atender otras actividades que el sector privado no puede atender.

Sin embargo yo tengo mi concepto personal sobre el sector privado. Yo considero que todos somos del sector privado porque de allá vinimos y que nuestra intervención en el gobierno es transitoria. No debemos olvidarnos de ese hecho fundamental: estamos apenas por un tiempo al servicio del Gobierno. El Gobierno es la traducción de un pueblo que nos dió en determinado momento, la oportunidad de estar a su servicio en su nombre.

El Ministerio tiene la facultad de otorgar personería jurídica a esas organizaciones campesinas, promueve la organización de corporaciones regionales de desarrollo; dicta las normas técnicas que sean necesarias en relación con la producción, calidad, utilización, comercialización de productos; recomienda a los Ministros de Hacienda, de Fomento, Planeación y otros organismos encargados del comercio exterior, la política tributaria, la de comercio exterior que fuere más aconsejable adoptar e interviene con su presencia en los comités y juntas correspondientes que señalan esas políticas que, como decíamos antes, son parte del desarrollo nacional y de las cuales no puede estar separado; somete a consideración de la Junta Monetaria (y tiene participación personal indelegable en la Junta Monetaria) la política sobre crédito y en consecuencia los casos en los cuales, de manera general, se debe exigir la prestación de asistencia técnica especializada que garantice el adecuado y eficiente aprovechamiento del crédito. Sobre esto quiero explicarles algo más, ya que es un caso quizá novedoso. El Gobierno nacional a través del organismo correspondiente, en el caso nuestro una Junta Monetaria, dirige y orienta el crédito total del país hacia los planes de desarrollo, y por tanto, da oportunidades especiales a los bancos, así sean privados, para ganar una diferencia de intereses mayor o menor según que ese interés del Gobierno sea el de apoyar más una actividad u otra, pudiendo considerar que está en el derecho de exigir como contraprestación el que ese banco estimule el aprovechamiento de la tecnología y la técnica que se ha producido. Esta es una de las maneras en que pensamos que la técnica y la tecnología se puede transmitir más rápidamente al campo y sobre todo, que quienes pueden pagar esos servicios de crédito y de tecnología que les va a dar mayores utilidades, paguen esos servicios de asistencia técnica, con lo cual, por un lado ampliamos las posibilidades de empleo de ciertas profesiones, para que el muchacho que entra a una Universidad no piense que sólo el sector público lo va a recibir y que sólo el empleo público es su porvenir. Liberamos estas profesiones y por otro lado conseguimos que lo poco que tie-

ne el Gobierno en su presupuesto sirva para atender a quienes no pueden pagar esa asistencia técnica, por ser agricultores que están todavía marginados. Así vamos a tratar de atender al más necesitado haciendo que quien puede pagar pague la asistencia técnica a través del uso de ese crédito. Además se reglamenta la forma como debe manejarse y controlarse esa asistencia técnica porque es necesario que al mismo tiempo que se le exige al usuario del crédito que pague asistencia técnica, hay que garantizarle que esa asistencia técnica es buena, por lo cual hay que supervisarla y hay que vigilarla.

En unión con los otros Ministerios, y de acuerdo con los planes que vigila el Departamento Administrativo de Planeación se fijan cuotas de absorción obligatorias para que la producción nacional, al principio por lo menos, tenga absorción por parte de la industria, y se llegue al nivel en que la misma tecnología, que como dije antes se va incorporando, lo coloque en capacidad de competir. El caso del algodón, por ejemplo, es muy claro. Con una política de absorción obligatoria para las fábricas textiles se consiguió, (como parte no como un todo) el estímulo a la producción nacional, y de un país que importaba el 80% de su consumo hoy exporta el 80% de su producción.

En general, repito, las funciones del Ministro quedaron reducidas a la Dirección General de la política. Dependientes del Ministerio de Agricultura quedaron los siguientes organismos: Un Consejo Superior de Agricultura que se reune una vez al año o más si es necesario, en el cual participan los Directores o Gerentes de todos los organismos vinculados al sector, más los representantes de las Asociaciones y Federaciones del gremio de la producción. Del Consejo depende un Comité Ejecutivo que se reune mensualmente, en el cual participan también los Directores y Gerentes de los organismos del sector.

Lo más importante es que ese comité sí es ejecutivo y tiene funciones ejecutivas y asesora al propio Ministro en vigilancia sobre ejecución de los planes y programas y decisiones que el comité ejecutivo determinó. De manera que el comité y quienes participan del comité tienen voz y voto en sus decisiones. Una oficina de Divulgación, el Vice-Ministro y un Secretario General cuyas funciones no voy a explicar porque no es necesario; una oficina jurídica; una oficina de planeamiento del sector agropecuario, porque es importante tener una en el Ministerio, así como todos los organismos del sector tenemos también nuestras propias oficinas de planeamiento, pues al fin o al cabo todos nuestros planes y programas que van a ir a la Oficina Nacional de la Presidencia de la República, deben pasar obligatoriamente por el Ministerio de Agricultura a través de la Oficina de Planeación y ser estudiados por el Comité Ejecutivo de que hablé antes. Esa Oficina de Planeación coordina las Oficinas de Planeación de los demás organismos.

El Ministerio también tiene una división de organización campesina porque el Gobierno quizo que en función del estímulo que

queremos dar a las asociaciones de usuarios, sea el propio Ministerio de Agricultura quien por encima de todos los demás organismos, esté en esa campaña permanente de estímulo a la organización campesina. Una sección de servicios administrativos, y una división de regulación técnica porque hay una serie de determinaciones relacionadas con calidades, controles etc., que no puede el Gobierno delegar en ningún caso.

En cuanto a los establecimientos públicos, de todos los que había se hizo una selección para evitar duplicidad (pues reconocemos que había duplicidad en muchos casos) y se redujo a cinco principales instituciones responsables que se pudieran considerar directamente adscritas al Ministerio, descentralizadas, autónomas, con su propia junta directiva, etc. Una para el campo relacionado con la tenencia de la tierra, el INCORA, Instituto Colombiano de Reforma Agraria; otra para todo lo relacionado con crédito, que es la Caja de Crédito Agrario; el antiguo INA en la actualidad se llama IDEMA, Instituto de Mercadeo Agrícola, que tiene que ver con todo lo relacionado con mercadeo de los productos agropecuarios no sólo internos sino también dentro del comercio exterior. El propósito es de que cuando por una u otra razón el sector privado no atiende al mercadeo exterior, el IDEMA pueda garantizar la solución a ese problema. Lo que antes sucedía (y que en todas partes sucede) de que, por un lado, se estimula la producción de un producto cualquiera, pero por el otro lado el organismo que inclusive a nombre del Estado está participando en la política de mercadeo no cumple los programas del otro organismo para garantizar la absorción y el pago oportuno a precio remunerativo de esos productos, esperamos que no vuelva a suceder. Eso queda totalmente eliminado porque el IDEMA queda inclusive con facultades para participar a pérdida en el mercadeo de esos productos, aún los de exportación. El otro organismo, el que me corresponde manejar ahora, es el ICA, Instituto Colombiano Agropecuario, que ha sido completamente transformado. De un organismo algo académico, que tenía funciones exclusivamente relacionadas con la integración de la investigación, la educación y la extensión, ahora pasó a asumir todas las funciones que antiguamente tenía el Ministerio de Agricultura en su parte ejecutiva de fomento y desarrollo, y que tenían los organismos que desaparecieron: el antiguo Instituto de Fomento Algodonero, Instituto de Fomento Tabacalero, antiguo Instituto Zooprofiláctico, etc. Un Fondo de Desarrollo y de Diversificación de Zonas Cafeteras creado dentro de la misma organización o reorganización del sector para atender los compromisos que el Gobierno de Colombia ha adquirido en relación con el pacto cafetero sobre diversificación de zonas cafeteras.

Un servicio nuevo de meteorología e hidrología que concentra todos los servicios de meteorología que tenían distintos organismos sin necesidad de quitarles los mismos medios físicos de que disponían como las estaciones meteorológicas; simplemente se trata de concentrar en un solo organismo esa actividad; las corporaciones autónomas regionales como la que este momento existe funcionando, muy conocida, la CBC del Valle y las demás que se

organicen de acuerdo con lo que inclusive estuvimos oyendo ayer en la Mesa Redonda. Esos son los establecimientos públicos propiamente dichos en donde tenemos todos el tratamiento de funcionarios públicos, y que repito, son organismos descentralizados y autónomos con nuestras propias juntas directivas pero adscritos al Ministerio de Agricultura. Pero lo más importante de esta reorganización en relación con la coordinación de unos y otros para eliminar lo que nosotros llamamos allá las repúblicas independientes, es de que en las juntas directivas somos miembros con derecho a voto cada uno de los otros cuatro directores o gerentes. Es decir, que en el caso mío del Instituto Colombiano Agropecuario son directores, el Gerente del INCORA, el Gerente de la Caja Agraria, el Gerente del IDEMA y el Gerente del INDERENA; (perdone que no lo había mencionado), el INDERENA, es el otro organismo, el quinto que tiene que ver con todos los recursos naturales renovables) y a la vez yo como Gerente del ICA soy miembro de la Junta Directiva de los otros organismos. Si ustedes recuerdan como les dije al principio que a la vez todos formamos parte del Comité Ejecutivo del Ministerio de Agricultura van a entender como este amarre, yo no diría que si no es perfecto, es lo mejor que hemos encontrado para que no se dupliquen actividades y para que permanentemente haya una coordinación en la ejecución de la política, porque todos somos directores de los otros y vamos a tener derecho con voz y voto en sus juntas directivas para reclamar, para solicitar y para exigir el cumplimiento de determinadas actividades que la otra entidad tiene necesariamente que cumplir para el éxito de la otra. Después de las entidades propiamente y establecimientos públicos están las empresas industriales y comerciales del Estado, en donde el Estado para darles organización de sector privado, tiene una serie de organismos que ayudan o cooperan en apoyo al desarrollo de los planes, especialmente en relación con crédito o finanzas: Inagrario que es una organización de la cual son socios la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Mercadeo Agrícola y que es de almacenes de depósito para depositar y financiar con base en la garantía de sus productos al agricultor o al usuario de esos almacenes. El Banco Cafetero que es de los bancos más grandes del país, y que tiene mucho que ver con el desarrollo de los planes de desarrollo de producción por razón de la misma actividad que desarrolla sobre el principal producto que tenemos que es el café; pero que actúa intensamente en los demás sectores de la producción. La Caja de Crédito Agrario que ya la había mencionado antes, pero que por su misión de banco tiene tratamiento de empresa industrial y comercial; y la empresa Colombia de productos veterinarios que era el antiguo Instituto Zooprofiláctico pero que queda reducida exclusivamente a la fabricación y producción de vacunas y drogas de uso veterinario, sin que ello signifique que sea la única que pueda hacerlo porque hay empresas privadas que están produciendo pues se tiene el propósito de que en cuanto sea posible se pueda entregar esa actividad a empresas privadas pero manteniendo el gobierno su control. Vienen luego las Sociedades de Economía mixta en donde hay participación de capital

privado. En este momento tenemos dos que son el Banco Ganadero y COFIAGRO que es una corporación de financiamiento de productos agrícolas y exportaciones que va a trabajar muy ligadamente con el Instituto de Mercadeo Agrícola. Yo que durante la primera reunión preliminar de la Junta Directiva solicité ahincadamente que se tratara de economizar tiempo, no voy a ser el que rompa ese propósito y quiero ser muy, muy breve en lo que aún me queda por decir. Obviamente si alguno de ustedes dentro del desarrollo de la mesa redonda quiere hacerme alguna pregunta o considera que no quedó claro lo que he dicho, con mucho gusto lo aclararé. El propósito del Gobierno en estas actividades, en el caso concreto del Ministerio de Agricultura, y los Institutos y Organizaciones descentralizadas es, repito, el de unificar criterios y actuar en función de una sola política tratando de desarrollar unos planes masivos, aprovechando hasta el máximo los recursos que tenemos, especialmente humanos, y dando prioridad especialmente a la formación de cerebros porque estamos convencidos de que solamente la inteligencia puede cooperar en estas cuestiones. Con criterio completamente descentralizado en cuestión de la ejecución de programas. Todos estos organismos estamos organizando dependencias regionales a las cuales les estamos otorgando los gerentes, las mismas prerrogativas que tenemos a nivel nacional. Nos estamos reduciendo a nivel nacional, a una serie de oficinas no ejecutoras, sino asesoras de esos gerentes o directores regionales, porque son ellos quienes conocen y van a conocer más de cerca los problemas y en unión de los usuarios van a poder resolverlos. En otro sentido queremos regresar y corregir errores que antes se cometieron en relación con el centralismo porque hemos observado y eso está perfectamente conocido y evaluado de que la centralización que ha existido le estaba quitando capacidades y cerebros a la provincia; las provincias no se desarrollan, la región no se desarrolla porque siempre tiene algo más grande, más importante en la capital de la república que se convierte en su meta; aquí vamos a devolvernos de manera que esa gente preparada y capaz de la provincia coopere en la solución de sus propios problemas. De otro lado estamos evitando el paternalismo, pues consideramos que a base de paternalismo oficial no se puede conseguir el cumplimiento de planes de desarrollo. Vamos a hacer que sean los mismos usuarios, quienes van a participar desde los comités que a nivel regional, o a nivel municipal vamos a tener, porque todos nuestros funcionarios tendrán comités asesores integrados por gente de la misma región en que están trabajando. En nuestras Juntas Directivas a la vez, de todos nuestros organismos tienen representantes los usuarios elegidos popularmente por ellos, nó de ternas que determinen el Presidente o el Ministro, o el Gerente, directamente ellos van a tener la oportunidad de elegir sus propios representantes en nuestras Juntas Directivas.

Queramos estimular, repito, los gremios con el fin de entregarles lo más pronto las actividades que ellos son capaces de ejecutar. No pensamos que ésta sea la única solución, con-

sideramos que la experiencia vivida en Colombia nos indicó qué era lo que debíamos hacer. Estamos optimistas en función de los resultados que vamos a obtener. Somos conscientes de que hemos posiblemente cometido errores, pero como decía el Ministro Peñalosa, solamente quien no comete errores o quien no hace nada no se equivoca; para no equivocarse tiene uno que no hacer nada. Entonces no somos irreversibles; estamos sentando sí hechos concretos claros y definidos que van a probarse en muy poco tiempo y que solamente en el caso de que no sirvan, o no funcionen el Congreso de la República va a cambiar, pues, repito, cuando la opinión pública está consciente del beneficio de una actividad, del beneficio de una organización, de la bondad de esa organización, esa opinión pública va a apoyar la organización y difícilmente se va a modificar.

Muchas gracias.

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA 1/

Por José Eugenio Herrera 2/

Voy a procurar ser lo más breve posible, porque en realidad luego de la sustanciosa exposición del Ing. Blair, que viene a ser como una especie de conclusión, de esta mesa, es bien poco lo que queda agregar. Lo único que me gustaría a mí sería poner énfasis en tres o cuatro puntos que yo he visto son de interés discutir y que lo he visto en consideración a los estudios que hemos estado haciendo en América Latina.

Nosotros, en esta mesa redonda, partimos de la base de que los Ministerios de Agricultura dentro de la estructura de organismos públicos que componen el Gobierno, son los organismos más adecuados para formular, coordinar la ejecución y evaluar la política agrícola. Pero en la práctica ocurre de que esta situación no es compartida por todas las personas que tienen a su cargo la definición de las políticas nacionales. No sólo los Ministerios de Agricultura pueden hacer política agrícola, sino que en muchas oportunidades las hacen las oficinas nacionales de planificación. En otras oportunidades, la política agrícola se está haciendo en los organismos autónomos que tienen a su cargo la función específica de que se trata, por ejemplo: en cacao, el organismo que hace la política del cacao de un país determinado, es el organismo especializado en cacao. Lo mismo ocurre con café. No pocas veces ocurre con los organismos de reforma agraria. Hay países en los que por ejemplo el Ministerio de Agricultura no tiene representación en las Juntas Directivas de las Instituciones de Crédito o de Mercadeo, y en los que por consiguiente no interviene en esas políticas. Creo que nosotros deberíamos replantear el problema en términos de que por qué creemos que los Ministerios de Agricultura son los organismos que deberían formular la política agrícola y en el segundo lugar, qué condiciones deberían reunir los Ministerios de Agricultura para poder desempeñar estas funciones.

1. Por qué son los Ministerios de Agricultura los más indicados para desempeñar este rol.

   En mi opinión los Ministerios de Agricultura deben tener participación en la formulación de la política, primero de todo por una razón lógica. La imagen pública es que los responsa-

1/ Transcrito de grabación magnetofónica.
2/ Consultor en Administración Pública para la Agricultura FAO, Proyecto 80, asignado al Centro de Enseñanza e Investigación IICA, Turrialba, Costa Rica.

bles de la política agrícola son los Ministerios de Agricultura, es decir, siempre que se habla de política agrícola se piensa en el Ministerio de Agricultura, pero pocas veces los Ministerios están efectivamente cumpliendo esta función.

De otra parte parece indudable de que la gente del Ministerio está más cerca de los agricultores, de los que conocen del negocio agrícola, como para poder justificar para que en ellos se radique la decisión de las cuestiones de política agrícola. En definitiva, todo lo que nosotros digamos sobre organización de los servicios agrícolas, todo lo que nosotros digamos sobre estructura de las instituciones agropecuarias tiene por objetivo básico buscar una fórmula a través de la cual los servicios del Estado pueden llegar más eficientemente a los agricultores, entonces parece lógico suponer de que aquel que ha estado tradicionalmente en contacto con los agricultores es el que mejor puede interpretar los deseos y las aspiraciones de los agricultores en cuanto a la forma en que ellos desearían que los organismos públicos se organizaran para poder realizar esas funciones.

2. Condiciones deseables en un organismo formulador de políticas.

Yo creo de que aun cuando nosotros quisiéramos hacer abstracción de la actual capacidad de los organismos públicos para planificar, para hacer política y para coordinar políticas en la mayoría de los casos en nuestros países estas funciones no se están desempeñando adecuadamente. Es decir, en muchos casos la oficina de planificación nacional es la que no está capacitada, en otros casos son los Ministerios de Agricultura, en otros casos son los organismos de reforma agraria, pero es indudable de que si nosotros pensamos en términos de organización racional y eficiente y de que la obligación del servidor público es ser eficiente es indudable que nosotros encontramos campo para que mucho pueda ser hecho para mejorar la forma en que están organizados los servicios agrícolas para llegar más eficientemente al agricultor.

a. Yo creo que una de las condiciones fundamentales para que los organismos agrícolas puedan capacitarse para desempeñar estas funciones adecuadamente es que tengan personal preparado para ello. Yo creo que en países con una fuerte tradición romana legalista como los nuestros, se ha puesto demasiado énfasis en que el Ministerio de Agricultura o la oficina de planificación nacional tenga tales o cuales atribuciones legales para poder hacer política. En muchos países hemos verificado de que efectivamente los Ministerios o las oficinas de planificación nacional tienen las atribuciones legales para formular política, pero no tienen la capacidad administrativa, no tienen el personal técnico necesario como para poder dar liderazgo y poder efectivamente formular política. Es por eso que yo a la capacitación del personal, o mejor dicho a la

existencia de personal técnico, suficientemente preparado, como para poder dar liderazgo, como para poder orientar y dirigir aun cuando no tenga atribuciones legales para hacerlo es lo que yo le doy la mayor importancia. Como les decía, la experiencia nos ha demostrado que hay organismos que tienen las atribuciones legales pero no son capaces de ejercerlas y de otra parte hay organismos que sin tener las atribuciones legales pues han podido dar liderazgo, han podido efectivamente formular política y conducir la acción del Gobierno a pesar de que la ubicación del organismo dentro de la estructura del Gobierno, a pesar de que las atribuciones legales del organismo no son suficientes como para poder reclamar ese rol.

b. Otro aspecto que yo le doy importancia en cuanto a cómo nosotros, es decir, cuáles son las condiciones que debería tener un organismo que postule a desempeñar estas funciones de liderazgo y de programador y de formulador de políticas y planes, es de que existan dentro del organismo mecanismos operacionales que permitan a los ejecutivos del organismo operar ágilmente. Yo creo de que la mejor gente que se encuentra en el país debe estar asignada al Ministerio de Agricultura o a la oficina encargada de estas funciones y los jefes de éstas deben tener facilidades para poder contratar ese personal para el Ministerio o para la oficina sectorial de planificación. Esto significa que el Ministerio tenga posibilidades de ofrecer sueldos competitivos con los sueldos que pagan las instituciones autónomas, con los sueldos que pagan las instituciones privadas, con los sueldos que pagan los organismos internacionales, porque de la misma manera no sólo el sueldo sino que el estímulo del perfeccionamiento, la estabilidad, las facilidades para trasladarse de un lugar a otro del país son condiciones fundamentales para que este personal capacitado y bien remunerado pueda efectivamente trabajar adecuadamente. Debe haber posibilidades de parte del Ministro o de la persona responsable del organismo de delegar en las personas que están asesorándolo, el estudio o representación del Ministerio ante comités, comisiones o juntas directivas.

c. Indudablemente el órgano que deba dirigir debe poder dirigir y proyectarse a nivel nacional, debe también hacerlo a nivel regional o provincial. Es conocido un proverbio que dice que como es arriba es abajo, es decir, nada sacamos nosotros con tener un hermoso sistema de planificación o un hermoso sistema de coordinación a nivel nacional si el mismo sistema no opera a nivel regional y local, por consiguiente la estructura del organismo que tenga a su cargo la dirección y la formulación de la política de los programas, debe proyectarse necesariamente a nivel regional y a nivel local. Indudablemente

esto presenta dificultades en países como Brasil, por ejemplo, en que el gobierno federal y el gobierno estatal tienen la misma base política, es decir, el Gobernador y el Presidente de la República son elegidos por el pueblo y por consiguiente cada uno de ellos puede suponer que está representando los intereses y los deseos del pueblo cuando formula una política determinada que puede ser contradictoria.

d. Ahora, naturalmente de otra condición que debe tener el organismo que desea hacer política agrícola, es el convencimiento que deben tener ellos de que el sector agropecuario es un sector muy complejo, sobre todo en los países nuestros en que el 60 o el 70% de la población vive en la agricultura. Nosotros todos sabemos que cuan difícil es por ejemplo, hablar en la América Latina de desarrollo rural o de desarrollo agrícola, pero en países donde nosotros hemos estado haciendo estudios de organización administrativa del sector agrícola nos encontramos con la dificultad de cuando estamos hablando de administración pública general y cuando estamos hablando de administración pública para la agricultura, porque prácticamente los servicios del Estado cubren al 80 o al 70% de la población y por consiguiente un estudio de administración pública para la agricultura es casi sinónimo de un estudio de administración pública general; entonces, las personas que toman decisiones en materia de política agrícola, tienen que estar conscientes de que hay muchas medidas de política agrícola que serán tomadas con participación de los responsables de la política agrícola, pero habrá muchas medidas que deberán ser tomadas en función del interés de la política nacional de políticas sectoriales o regionales en los que el sector agrícola sea una de las partes integrantes de estas decisiones. En los cuadros que nosotros hemos hecho del sector agropecuario hemos encontrado de que, por ejemplo, para decidir un programa de fomento de un producto determinado, usted tiene que tener, aparte de las instituciones que están trabajando haciendo investigación agrícola, extensión agrícola, mercadeo agrícola, crédito agrícola, usted tiene que contar con la institución que hace los caminos para sacar los productos de la finca, la institución que está regulando las condiciones del mercadeo entre los estados, las instituciones que están dando servicios educacionales, las instituciones que están dando servicios de sanidad o de salud, es decir, cuando uno toma decisiones en materia de política agrícola está abarcando bastante del campo propio de la administración pública.

Yo creo que con estos puntos yo me daría por satisfecho si nosotros pudiéramos ponernos de acuerdo, cuáles son las condiciones que nosotros creemos que debe tener un organismo que dicte política agrícola. Segundo, cuáles son las atribuciones mínimas que debe tener un organismo para formular y hacer ejecutar política. No pensemos como los abogados, cuáles son las

atribuciones máximas que le quisiéramos dar al organismo, porque ocurre que en nuestros países si queremos modernizar la agricultura prácticamente en este momento en América Latina todos los Gobiernos están en desventaja en los parlamentos.

Por consiguiente, la estrategia para promover la modernización en el sector agropecuario tiene que hacerse en función de la situación del Gobierno ante el Parlamento, por consiguiente nosotros lo que vamos a poder obtener de los Parlamentos es un mínimo, no el máximo deseable y al que naturalmente los abogados son muy aficionados a recomendar. Y en tercer lugar, otro aspecto que yo le doy importancia es de que cuáles son las modificaciones dentro de la estructura total del sector público y dentro de la estructura total del sector agropecuario que nosotros creemos que deben tener, hacerse en los Ministerios de Agricultura a objeto de que los Ministerios puedan desempeñar esta función que nosotros creemos que es propia del Ministerio de Agricultura, pero que hay mucha gente dentro de la administración pública que considera que no son los Ministerios de Agricultura los más adecuados. Muchas gracias.

MESA REDONDA SOBRE ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS DE AGRICULTURA COMO RECTORES DE LA POLITICA AGROPECUARIA
INFORME DEL RELATOR 1/

Una vez presentadas las ponencias de los expositores que participaron en esta Mesa Redonda, se abrió la discusión con la participación del Señor Ministro de Agricultura de Costa Rica, Ing. Guillermo E. Yglesias quien centralizó sus comentarios en torno a las dificultades que se le presentan a los Ministros de Agricultura al llevar a cabo su labor y en el problema consiguiente de las facultades con que deben contar para hacerlo.

A quién corresponde definir la política del sector agropecuario? El Ing. Yglesias destacó, respondiendo a esta interrogante, que las campañas electorales actualmente ya no se realizan en torno a hombres sino en base a programas que ya vienen elaborados por los partidos políticos. El Ministro, por tanto, es básicamente un ejecutor de programas que ya se hicieron al tiempo de realizar la campaña electoral.

Pasó, entonces, a analizar la naturaleza de los instrumentos de ejecución con que se cuenta. En este sentido, anotó la dificultad de encontrarse, en muchos casos, con un personal que no tiene el mismo convencimiento sobre los programas que el Ministro trata de llevar a la práctica.

Esta situación ata las manos del Ministro que trata, entonces, de crear estructuras de mayor jerarquía para poder operar. En consecuencia, el Ministro debería tener facultades para remover empleados, por lo menos de los rangos jerárquicos más elevados.

Este problema se agudiza en el caso de los institutos descentralizados que tienen un poder excesivo, ya que frecuentemente se diluye la responsabilidad de proyectos específicos en juntas directivas. Es opinión del Ing. Yglesias que para poder ejecutar, el Ministro debe contar con una mayor amplitud en sus facultades. Debe haber flexibilidad en los instrumentos de ejecución ya que, en muchos casos, la planificación cambia porque las circunstancias cambian, y el Ministro debe tener esta facultad de poder introducir modificaciones.

Con respecto a las relaciones con el sector privado, el Ing. Yglesias recalcó la naturaleza delicada de esta relación.

1/ Dr. Fernando Monge, Comunicador Asociado, Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA).

Hasta dónde debe el sector privado intervenir en las decisiones del caso? Por otro lado, el llamado sector privado muchas veces es en la realidad solamente un grupo que no es totalmente representativo de la población. En Costa Rica, entonces, se han formado comisiones asesoras del Ministro, pero éste conserva la facultad de aceptar o rechazar las sugerencias formuladas por las comisiones.

En cuanto al problema de las relaciones internas entre los diversos Ministerios, el Ing. Yglesias considera que deben resolverse también en el ámbito interno. Pero lo fundamental, por supuesto, es que no se pierda el apoyo popular, ya que si éste termina, fracasa también el programa.

Después de la exposición del Ing. Yglesias, tomó la palabra el Delegado de Guatemala, Ing. Héctor Cabarrús Conde, expresando su concordancia con el enfoque que se ha dado al Ministerio de Agricultura en Colombia. Esta es una nueva orientación que, según el Ing. Cabarrús, empieza a plasmar en lo que deberían ser los Ministerios de Agricultura en estos países.

Manifestó que en Guatemala se ha tratado también de dar una nueva orientación al Ministerio. Consideró que la facultad que ahora tiene de intervenir directamente en la Junta Monetaria ha sido fundamental en la realización de los planes del Gobierno. Esta facultad dió poder al Ministerio porque le concedió acceso mayor a la disponibilidad de fondos. E incluso al nivel internacional se han conseguido mayores ventajas, como créditos internacionales, desde que se tiene participación en la Junta Monetaria.

También como el Ing. Yglesias, el Ing. Cabarrús enfatizó el problema que puede surgir con las asociaciones de productores si llegan a tener mayor poder que el Ministerio. Y probablemente esto aplica también a las organizaciones campesinas.

Terminó su intervención felicitando nuevamente el enfoque de Colombia y diciendo que finalmente los Ministerios empiezan a ver que deben estar "más en la calle" que "en los palacios".

El Delegado de El Salvador, Ing. Hernán Tenorio Laguardia, manifestó su acuerdo con la tesis de que la política actualmente viene ya elaborada por los partidos políticos, y anotó que en el gobierno, el Ministerio de Agricultura está muy solo. Incluso, dijo, ciertas decisiones de política que corresponderían a los Ministerios de Agricultura son frecuentemente tomadas por otros Ministerios como el de Hacienda. Existe la necesidad de trabajar con los Congresistas para que éstos "vean" la realidad del campo.

Enfatizando nuevamente sobre la dilución de funciones y responsabilidades, puso de relieve la necesidad de que el Ministro cuente con poderes para la ejecución de los programas. En

este sentido manifestó que los organismos descentralizados deben tener solamente funciones muy específicas y felicitó a Colombia por la manera en que se está manejando esta política.

El Delegado de Méjico, Ing. Felipe Gaitán Cárdenas, tomó la palabra para expresar su opinión de que el mayor error quizás que puede cometerse es el "trasplantar" una determinada organización, tal cual está en un país, hacia otro. Como ejemplo, dijo, la situación en Méjico ha sido muy diferente a la de otros países, quizás debido a la forma original en que se ha desenvuelto la política mejicana. Concluyó su exposición formulando una pregunta al Dr. Jorge Ortiz Méndez, Delegado de Colombia, relacionada con el tipo de financiamiento, estatal, privado o mixto, de INACRARIO y de la Caja de Crédito Agrario.

(Se adoptó como procedimiento de la Mesa Redonda el que las preguntas serían contestadas al final de la discusión).

A continuación, el Delegado de Chile, Dr. Carlos Figueroa, hizo la observación de que, si bien reconocía las dificultades expresadas por el Ministro de Agricultura de Costa Rica, Ing. Yeglesias, y por el Vice-Ministro Guatemalteco, Ing. Cabarrús, en cuanto a las influencias de determinadas posiciones políticas y de los programas de los partidos políticos sobre el Ministro, consideraba que era preferible volver al tema específico de la Mesa Redonda. Así manifestó que el problema radica en no encontrar los medios institucionales para ejecutar los programas, y quizás lo más importante es reconocer la necesidad imperiosa de la planificación. Esta incorpora todo el Sector Público e integra los programas para evitar contradicciones y duplicaciones.

Expresó luego su inquietud por el tipo de administración que el Perú está poniendo en práctica ya que, en su opinión, volvía a reforzar de manera casi absoluta la administración central. Instó entonces al Delegado del Perú a explicar porqué el Perú plantea como filosofía general el volver a esta organización central, y en segundo lugar, a explicar cuál es el mecanismo de relación con el sector privado y qué es lo que el Perú considera como sector privado. El Delegado Chileno explicó que su interés en estos planteamientos se debe al interés de la Mesa Redonda en intercambiar experiencias y quizás producir un planteamiento general o global dentro del tema de la misma.

En cuanto a la posición colombiana, el Dr. Figueroa manifestó que encuentra cierta contradicción en la existencia de un Comité Ejecutivo que tiene poder para rectificar al Ministro. En su opinión, éste sería un organismo paralelo que debilitaría la posición del Ministro.

Por último, el Delegado Chileno, explicó el carácter similar al que existe en Colombia, en cuanto a los organismos descentralizados adscritos al Ministerio de Agricultura de Chile.

Continuando el desarrollo de la discusión, el Delegado de la República Dominicana, Sr. Francisco Dorta Duque formuló preguntas en cuanto al tipo de delegación de funciones que concede el Ministro a las Direcciones, y en cuanto a la coincidencia de la zonificación que las distintas Direcciones utilizan dentro del esquema peruano. Quizo conocer de la Delegación Colombiana, cómo se asegura que el Ministro sea en realidad quien dirige las instituciones autónomas, privadas o mixtas.

Manifestó luego que la situación en República Dominicana se encuentra evolucionando de un sistema similar al del Perú hacia una organización como la de Colombia. En la práctica, anotó, existe el problema de que los institutos autónomos no se coordinan con la Secretaría de Agricultura. Y en cuanto a la participación del sector privado comentó también sobre la existencia de grupos, y refiriéndose a la participación de los campesinos, ilustró la situación diciendo que los beneficiarios de la Reforma Agraria, por ejemplo, no están representados en el Instituto de la Reforma Agraria, mientras que los obreros azucareros industriales sí tienen representación en el Instituto Azucarero.

Solicitó la palabra el Delegado de Venezuela, Ing. Froilán Alvarez Yépez y apuntó que, en su opinión, el problema más grave en la ejecución de los programas de desarrollo, era la falta de continuidad debida a los cambios de gobierno dentro de la alternabilidad republicana del sistema. "Y nos ha faltado flexibilidad en las organizaciones para que puedan adaptarse, prever y adecuar esas organizaciones a los cambios políticos que se suceden".

Los sectores privados sí deben estar vinculados a la gestión pública, pero en calidad de comisiones asesoras sin potestad ejecutiva. En este sentido, el Ing. Alvarez recalcó la importancia de que los ejecutores de programas hayan tenido la oportunidad de participar en las etapas anteriores de planificación. Por otro lado, consideró que la minimización de autoridad del Ministro ante las comisiones no era opinión que él compartía ya que, como se había anotado en repetidas ocasiones dentro de esta discusión, la gestión del Ministro es esencialmente política. Concuerda, por tanto, con la tesis descentralista adoptada y expuesta por Colombia.

La Delegación del Brasil hizo una breve intervención para exponer las características generales de la organización del sector en ese país. Manifestó que el Ministerio de Agricultura tiene participación en el Consejo Monetario Nacional y que existe una integración con Planeamiento. Dentro del sistema federal brasileño, existe coordinación de los organismos federales con los organismos estatales. En fin, concordó con la exposición del Ing. Enrique Blair Fabris, Moderador de la Mesa Redonda, expresando que sus puntos de vista describían en gran manera la organización existente en el Brasil.

El Delegado de Haití explicó brevemente la situación de su país, anotando problemas de falta de coordinación tanto entre el Ministerio y los institutos autónomos, como entre Ministerios. A esto, añadió, se ha unido el factor ecológico que en últimos años ha sido adverso a la producción agrícola, en especial, la del café, principal producto de ese país.

Para contestar a las preguntas formuladas por diversos delegados durante el curso de la discusión, el Moderador de la Mesa Redonda, Ing. Enrique Blair Fabris, concedió la palabra al Dr. Jorge Ortiz Méndez, Delegado de Colombia, quien sería luego sucedido en el uso de la palabra por el Ing. Mauro Villavisencio de la Delegación Peruana.

El Dr. Ortíz Méndez empezó su exposición aclarando el arreglo bipartidista que opera actualmente y desde hace algunos años en la política colombiana. Indicó luego que los miembros del Comité Ejecutivo del Ministro de Agricultura son de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República. En consecuencia, aunque aparentemente se pueda creer que el Ministro perdió poder frente a esta situación, en la realidad se puede decir más bien que ganó poder al tener reunidos en un comité a los Gerentes o Directores de los organismos descentralizados. Además, toda la acción está basada en el sistema de oficinas de planeamiento que se explicó anteriormente y que incluye, por supuesto, planes de desarrollo a nivel nacional. Pero esta planeación está basada en las necesidades al nivel de comunidad, lo cual hace lógico que haya continuidad en los programas porque reune a los dos partidos y es lo que el pueblo entero quiere que se haga.

Estimulamos la participación del sector privado porque creemos que deben estar conscientes de sus propias responsabilidades. Delegamos funciones en la medida de lo posible, pero mediante contratos en donde claramente se establecen deberes y prerrogativas sobre los compromisos que deben atender.

En cuanto a la pregunta de Méjico sobre el financiamiento y naturaleza de Inagrario y de la Caja de Crédito Agrario puedo explicarlo de esta manera: los establecimientos públicos tienen calidad jurídica de organismos estatales y su personal, tratamiento de funcionarios públicos. En cuanto a Inagrario, las empresas comerciales e industriales son organismos también del Estado totalmente pero tiene una organización; autorizada por la ley, como organismos de tipo privado, previendo que en el futuro el sector privado podrá encargarse totalmente de estas funciones. Por último, existen también organismos de tipo mixto en que hay participación tanto del Estado como del sector privado.

Por último, el Dr. Ortiz Méndez agradeció los elogios expresados con referencia a la organización del sector agropecuario colombiano, expresando su deseo de aceptarlos no en forma

personal sino en nombre, primero, del Señor Presidente de la República de Colombia, Dr. Carlos Lleras y luego, en nombre del actual Ministro de Agricultura, Dr. Enrique Peñaloza Camargo, y de los Ex-Ministros, Ingenieros Armando Samper Gnecco y Enrique Blair Fabris.

Hizo uso de la palabra el Ing. Mauro Villavisencio, de la Delegación Peruana, para aclarar las dudas manifestadas con respecto al tipo de organización adoptado en el Perú. Manifestó el Ing. Villavisencio, que en realidad, todos los países están partiendo de un mismo esquema, de la necesidad de planificación que incorpore tanto el nivel nacional, como el sectorial que da canales de acción para cada una de las actividades dentro del plan nacional. Sin embargo, surgen ciertas diferencias al atribuir rigidez a la organización de tipo central y mayor flexibilidad a la de tipo descentralizado. "Esta rigidez y esta flexibilidad" --dijo el Ing. Villavisencio-- "nace de la legislación que le da origen e indudablemente un régimen u organismo descentralizado puede llegar a ser tan rígido como un régimen central dependiendo de los dispositivos legales que se vayan dictando a través del tiempo".

Explicó luego que en la nueva organización peruana se separa el nivel nacional del nivel de zonas agrarias, las que constituyen réplicas del nivel nacional. Las Direcciones a nivel nacional tienen funciones básicamente de supervisión, evaluación y revisión de todo el trabajo de planificación. Por tanto, el problema de la centralización o descentralización está basado en términos un tanto relativos que deben tomarse en base a lo que significan en la realidad práctica.

En cuanto a las relaciones con el sector privado, el Ing. Villavisencio explicó que existe, a nivel del Ministro, un Consejo Nacional Agrario constituido por representantes de la empresa privada, y en el que pueden tener expresión los distintos intereses de la actividad privada. Esta relación también se establece dentro del órgano de planificación y en las unidades de este tipo que existen en las zonas agrarias, a las cuales tienen acceso los usuarios de servicios.

Para concluir, el Moderador, Ing. Enrique Blair, resumió brevemente los puntos principales que hizo en su exposición introductoria y añadió otros conceptos de importancia que surgieron de la discusión. Entre estos últimos destacó el consenso general que se deja ver sobre la necesidad de la planificación como instrumento esencial para articular y coordinar, para poder establecer metas específicas y darle estabilidad a la política que se quiere desarrollar. Se sugirió también la importancia de elevar la jerarquía de algunos Ministerios de Agricultura en algunos de nuestros países y darles mayor poder decisorio en la conducción del Sector Agropecuario. También se indicó la conveniencia de que el sector privado participe como consultor, más no con poder decisorio, a pesar de que este tipo de política es materia también de la misma concepción filosófico-política del gobierno. Además, se ha considerado más conveniente la

organización institucionalmente descentralizada dando a los organismos e institutos descentralizada autonomía ejecutiva, pero completa subordinación en materia de políticas y planeo.

"Alguien ha definido la política como el arte de lo posible y si nosotros queremos ampliar la frontera de lo posible en el sector agropecuario, necesitamos movilizar a los sectores rurales, organizar a los campesinos, hacerlos más conscientes de sus derechos y responsabilidades, incorporarlos a la vida activa de cada país para que intervengan más vigorosamente en las grandes decisiones nacionales que se tomen al nivel político", fueron las frases finales del Moderador.

El Ing. Armando Samper, Presidente del Consejo Técnico Consultivo en su calidad de Director General del IICA, dio por clausurada tanto la Mesa Redonda como la Décimocuarta Reunión Anual del Consejo Técnico Consultivo.

ECIMOCUARTA REUNION CONSEJO TECNICO CONSULTIVO

IMPORTANCIA DEL ENFOQUE REGIONAL EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

QUITO, ECUADOR, ABRIL 22 DE 1969

I. EL DESARROLLO REGIONAL AGROPECUARIO

Por Efraim Morales 1/

NATURALEZA DEL ENFOQUE REGIONAL DEL DESARROLLO

Algunos Conceptos Básicos

Se entiende por enfoque regional del desarrollo la estrategia que trata de orientar los programas nacionales en función de sectores geográficos definidos, con miras a alcanzar un cierto patrón de desarrollo de todo el territorio nacional. De esta manera establece una consideración territorial única para todos los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Los programas nacionales de desarrollo de todos nuestros países se basan en una determinación clara del Estado de participar en la orientación de ese proceso. Se establece un cierto balance entre objetivos conflictivos y se seleccionan metas de corto, mediano y largo plazo. Se dispone de mecanismos adecuados para orientar el gasto público y la actividad privada hacia ciertos sectores económicos que se estiman prioritarios. Aun dentro de un determinado sector como el agrícola, por ejemplo, se pueden asignar prioridades por funciones específicas tales como el crédito, la reforma agraria, la comercialización, etc.

En la mayoría de los casos, sin embargo, la localización geográfica de esos esfuerzos se deja al criterio de cada institución nacional y empresa privada participante , exponiendo así estas decisiones tan importantes al libre juego de las fuerzas del mercado y a la influencia de grupos de presión. Cada institución orienta sus acciones hacia aquellos sectores geográficos que mayor facilidad ofrezcan para el desarrollo de sus propios proyectos, olvidándose casi siempre de las necesidades de otras instituciones. Cada institución decide su propia "regionalización", obstaculizando así la posibilidad de articular y coordinar programas con objetivos comunes y complementarios.

Muchos llamados "programas nacionales" sólo responden a este calificativo por la jurisdicción territorial de las instituciones encargadas de ejecutarlos. Surgen tendencias hacia una concentración excesiva de esfuerzos en ciertas áreas y en ocasiones hacia una desorientada dispersión de inversiones a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Así el país, considerado desde el

---

1/ Especialista en Planeamiento Regional, Oficina de Planeamiento del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, San José, Costa Rica.

punto de vista de la localización de su actividad económica, se nos presenta como un heterogéneo grupo de unidades geográficas, a menudo aisladas y conflictivas, en el cual coinciden algunas zonas florecientes que contrastan con otras en un estado total de abandono y retraso.

El enfoque regional del desarrollo no pretende alcanzar un nivel igual para cada sector geográfico del país. Se reconoce la existencia de áreas mejor dotadas que otras, lo que irremisiblemente originará una diferenciación en el grado de desarrollo que alcancen. Tampoco supone calificar como nocivas por sí mismas la concentración o la dispersión de inversiones. Habrá ocasiones en que una u otra alternativa, o una determinada combinación de ellas, resulte ser la estrategia más aconsejable. Lo que sí se pretende, y representa la verdadera naturaleza del enfoque regional del desarrollo, es la consideración oportuna y adecuada de las diversas condiciones que caracterizan el territorio nacional, a la hora de imprimir ciertos rumbos a las políticas nacionales de desarrollo. Esto garantizaría un mejor uso de los recursos disponibles, no sólo por el mejor aprovechamiento de las aptitudes propias de cada sector geográfico, sino además porque facilita la articulación de esfuerzos en función de esas mismas unidades geográficas. Se lograría un desarrollo nacional mejor balanceado geográficamente, en lugar del crecimiento aislado y a la larga inconveniente de sectores geográficos a menudo menos dotados que otros que se marginan, a pesar de sus condiciones más favorables.

El enfoque regional del desarrollo representa por lo tanto una dimensión distinta a considerar a la hora de establecer políticas nacionales de desarrollo, lo que supone contar con información adecuada de las condiciones diversas que caracterizan los distintos sectores geográficos que componen el territorio nacional. Además supone una determinación clara de coordinar los esfuerzos nacionales de desarrollo en función, ya no sólo de determinados problemas específicos (cuellos de botella), sino además en función de áreas geográficas previamente definidas. Son dos aspectos entonces los que abarca esta estrategia:

a) el establecimiento de una política nacional de desarrollo regional, mediante la cual se trata de establecer un determinado equilibrio en el progreso de los diferentes sectores geográficos del país; y

b) el desarrollo de unidades geográficas subnacionales, mediante la coordinación y complementación de programas en función de esas mismas unidades, de conformidad con los lineamientos y prioridades de las políticas nacionales de desarrollo establecidas.

Contenido de una Política Nacional de Desarrollo Regional

Conforme ya ha sido indicado, el enfoque regional parte de una decisión política de orientar los esfuerzos nacionales de de

sarrollo en función de las necesidades y recursos que diferencian los distintos sectores geográficos que componen el territorio nacional. Una política nacional de desarrollo regional involucra dos pasos fundamentales: la delimitación de regiones y la asignación de prioridades de desarrollo por unidad geográfica.

Delimitación de Regiones: es la agrupación del territorio nacional por unidades geoeconómicas que sirven de base para la articulación de programas, de conformidad con las políticas nacionales establecidas. Su definición supone alcanzar un patrón único de división territorial que pueda servir de referencia para todas las instituciones nacionales, tanto del sector público como del sector privado.

Ha sido tradicional utilizar una serie de criterios para determinar áreas subnacionales de acción. Las divisiones político-administrativas que establecen los ámbitos jurisdiccionales de los gobiernos locales y regionales, no siempre se adaptan a las necesidades de programas y proyectos específicos, aunque siempre se toman en cuenta, entre otras razones, porque facilitan el análisis estadístico. Muchas veces se emplea el concepto de "región natural" delimitada a base de ciertos accidentes geográficos y sumamente útil para el aprovechamiento de recursos naturales relacionados con proyectos hidroeléctricos, de riego y drenaje, control de inundaciones y otros. También la "región polarizada" se utiliza cada vez con mayor frecuencia. Esta se establece a base de relaciones de influencia y dependencia entre zonas, entre las que por lo general predomina una, la que se identifica como "polo de crecimiento" o "polo de desarrollo". La "región homogénea" también ha sido un concepto utilizado con cierta frecuencia. Esta se define por la presencia de cierto tipo de problema o recurso en un determinado territorio, lo que facilita la ejecución de proyectos específicos: concentración parcelaria, vivienda, solución de conflictos de ocupación precaria de tierras y otros.

Ejemplos de delimitación geográfica a base de los criterios mencionados se pueden encontrar en cualquiera de nuestros países. Desafortunadamente y conforme ya se indicó, lo corriente es que cada institución seleccione el tipo de "regionalización" que mejor se adapta a sus intereses particulares, lo que origina una diversidad tal de áreas de acción que hace muy difícil la articulación de programas.

Para lograr un patrón único que satisfaga las necesidades de cada organismo en particular, pero que a la vez permita la consideración global y de conjunto entre las distintas zonas, ha sido necesario llegar a una combinación de los diversos criterios mencionados, estableciendo un cierto equilibrio en el valor que se le asigna a cada uno. Esto sólo ha sido posible lograrlo, por razones obvias, en áreas geográficas más o menos amplias. El resultado ha sido el nacimiento de un nuevo concepto de unidad económico-geográfica, conocida como "región de desarrollo" o "región de planificación".

La región de desarrollo puede ser a su vez descompuesta en áreas geográficas menores según los problemas que presenten o el tipo de actividad para la que se considere más apta. Entre otras subdivisiones se incluyen las áreas de desarrollo rural, zonas industriales, urbanas, zonas de desarrollo turístico, etc. Los programas y proyectos de cada una de estas zonas se articulan a nivel de la región de desarrollo, y a través de ésta con los de otras regiones y con los del país como un todo. La región de desarrollo es pues un área de síntesis, delimitada más con criterio de unidad que de diferenciación, por lo que sus límites son más bien dinámicos; sirve de base para el análisis y la asignación de prioridades de desarrollo a nivel nacional y para traducir los planes nacionales en programas y proyectos específicos de nivel regional y local.

Asignación de prioridades: La asignación de prioridades en función de los distintos sectores geográficos que integran el territorio nacional, involucra la selección de determinadas alternativas de desarrollo con miras a alcanzar un cierto equilibrio entre objetivos a menudo contrapuestos. Corrientemente el problema se centrará en la conveniencia de disponer de mayores bienes de producción contra la necesidad de elevar urgentemente los niveles de consumo. La decisión que se logre deberá reflejarse en las metas de producción que se establezcan nacionalmente y en las de cada región o zona en particular. En algunas regiones el énfasis sería hacia la creación de mayores bienes de producción, mientras que en otras el énfasis tendería a acrecentar los bienes de consumo. En cada caso la estrategia que se decida tendría que basarse en la política nacional y en las aptitudes y necesidades de cada unidad geográfica en particular.

Determinadas metas de producción podrían originar una cierta concentración de inversiones en ciertas áreas, en procura de un crecimiento económico más acelerado, pero esta concentración podría convertirse a corto plazo en un crecimiento desmedido en la demanda por mayores servicios públicos, más viviendas y otros. Un cierto grado de dispersión de inversiones por su parte, tal vez no produciría un crecimiento económico tan rápido, pero bien orientado podría originar mayor producción a largo plazo, en virtud de un mejor aprovechamiento de los recursos dispersos en los varios sectores geográficos, con las consiguientes ventajas, no sólo de orden económico, sino además social y político, que una mayor integración nacional supone.

El enfoque regional del desarrollo siempre conserva la mira puesta en el desarrollo del país como un todo, pero teniendo presente que este desarrollo será más verdadero, en la medida en que beneficie la mayor parte de las comunidades a todo lo largo y ancho del territorio nacional, y será también más permanente, en la medida en que mejor se aprovechen las aptitudes de los distintos sectores geográficos que lo integran.

Tanto la delimitación de regiones como la asignación de prioridades deberán actualizarse permanentemente, conforme las circunstancias cambien o se descubran condiciones nuevas no previstas. Por otra parte, para que la política nacional de desarrollo regional se cumpla, será necesario el establecimiento y aplicación de una serie de instrumentos que así lo hagan posible. Entre otros se pueden incluir: la adaptación de las metas y programas nacionales en función de la diferenciación geográfica y prioridades que se determinen; la reorganización administrativa de las instituciones nacionales, particularmente en cuanto a la base y alcances de su descentralización geográfica; la creación y aplicación de estímulos para orientar la inversión privada hacia determinadas áreas; y otros.

El Desarrollo de Regiones

La política nacional de desarrollo regional representa los lineamientos básicos que habrán de ser utilizados para orientar el diseño y ejecución de estrategias específicas para cada región en particular. Para ello es necesario aumentar la información disponible sobre las condiciones y posibilidades de cada área, y repetir a este nuevo nivel todo el proceso determinativo-ejecutivo que se realiza a nivel nacional. Esto incluye: el análisis de necesidades y recursos, la subdivisión del área regional en zonas de acción, el establecimiento de prioridades, la fijación de metas y la elaboración de programas y proyectos para alcanzarlas, etc. Se comprenderá lo difícil que resultaría desarrollar todo este proceso si se deja a discreción de los organismos nacionales individualmente. Será necesario establecer una determinada estructura a nivel regional, que facilite la participación de las distintas instituciones nacionales interesadas, pero que a la vez garantice la autonomía política y funcional de cada organismo.

Por otra parte, para traducir los planes y programas nacionales en proyectos específicos que verdaderamente representen las necesidades de las comunidades de la región, se necesita facilitar el mayor grado de participación posible de los representantes, públicos y privados, de esas mismas comunidades, que eventualmente serían afectadas y que seguramente tendrían a su cargo una buena parte de la ejecución de las acciones que se decidan. Es obvio que esto garantizará una mayor autenticidad en las metas y proyectos que se diseñen y ejecuten, y redundará en un mejor aprovechamiento de las aptitudes propias de cada comunidad.

En la mayoría de los casos, sin embargo, el grueso de las inversiones y servicios que se apliquen en función del desarrollo de una región, dependerá de las instituciones nacionales públicas y privadas. Esto sugiere la necesidad de aprovechar de la mejor manera posible esas posibilidades, mediante la creación de estímulos y la implantación de mecanismos que faciliten la participación de esas instituciones y la articulación de sus programas a nivel regional.

Los proyectos que se diseñen para cada sector y zona componente, deberán coordinarse primero dentro de cada región de desarrollo y luego con otras regiones y con los planes nacionales. Deberá descartarse la tendencia de repetir fórmulas que tal vez han demostrado ser útiles en otros casos, sin considerar adecuadamente las condiciones que presente cada región y zona en particular. También debe evitarse esa cierta tendencia de prestar excesiva atención a los intereses locales y regionales, aún a costa de los intereses nacionales, ya que eso supone olvidar que el desarrollo de la región será tanto más firme y estable, en la medida en que el país se desarrolle como un todo, lo que involucra el desarrollo de otros sectores geográficos.

Entre los limitantes que corrientemente se confrontan en la aplicación de estrategias a nivel regional se deben incluir, primordialmente, la escasez de equipos técnicos capaces y de recursos metodológicos, tanto para el análisis regional como para el diseño de programas y proyectos multifuncionales referidos a unidades geográficas específicas. También se tropieza con la dificultad de articular proyectos en función de localidades y regiones, cuando se carece de una adecuada coordinación de metas y programas a nivel nacional.

Para terminar este breve resumen sobre los aspectos básicos del enfoque regional del desarrollo, conviene insistir en la mutua influencia y dependencia que existe entre los aspectos que hemos identificado como política nacional de desarrollo regional y desarrollo de regiones propiamente tal. Si bien es cierto que el primero ejerce un cierto carácter normativo sobre el segundo, este último impondrá las limitaciones y aportará la mayor parte del conocimiento que condiciona los alcances de aquél. Por lo tanto, ambos deberán tratarse en forma articulada y como componentes de un mismo proceso, como único camino para lograr los beneficios que se buscan con la aplicación del enfoque regional del desarrollo.

EL ENFOQUE REGIONAL EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Antecedentes

Si bien es cierto que la regionalización del desarrollo en América Latina no ha alcanzado el grado de elaboración que fuera de desear, esto no significa que el enfoque regional esté totalmente ausente de las políticas de desarrollo de nuestros países. Debe reconocerse la magnífica labor que vienen adelantando corporaciones y fundaciones regionales como las que operan en Colombia y Venezuela; la delimitación de zonas de acción que ya ha sido implantada en Chile; los esfuerzos orientados al desarrollo de ciertos sectores geográficos que existen en casi todos los países, especialmente notables los de Brasil y México; y en general, las nuevas tendencias hacia una mayor descentralización geográfica que se opera actualmente en tantas instituciones nacionales de nuestros países.

Desafortunadamente, esos esfuerzos de regionalización no han alcanzado aún el nivel de una política común para todas las instituciones. Y hasta es posible afirmar que el enfoque regional del desarrollo no se ha utilizado suficientemente, ni siquiera en lo que se refiere al sector rural y al de sus instituciones, a pesar de la relación tan estrecha que existe entre esa estrategia y los problemas más apremiantes que caracterizan el desenvolvimiento de este sector. Precisamente por esa relación tan estrecha, pareciera lógico suponer que es precisamente a los líderes del sector agropecuario de nuestros países a quienes correspondería asumir una actitud más vigorosa en favor de la implantación del enfoque regional del desarrollo, como estrategia básica en la orientación de políticas nacionales de nuestros países.

No es de extrañar entonces que el desarrollo del sector rural en América Latina haya seguido las mismas tendencias que ya se han señalado para el conjunto de sectores de la economía. Contrasta la existencia de áreas florecientes con otras en total estado de abandono y retraso; no siempre la actividad se concentra en las regiones más aptas; la diferencia entre zonas más desarrolladas y las atrasadas tiende a ser cada vez mayor; la misma prestación de servicios al agricultor pareciera seguir esas mismas tendencias del desarrollo, incrementando así su fuerza; y finalmente, existen serias deficiencias en cuanto a cantidad y calidad de la información disponible sobre las aptitudes y condiciones de cada unidad geográfica en particular, y son relativamente escasos los esfuerzos que se realizan para corregir esas deficiencias.

Al decidir cursos alternativos de acción en lo referente a las políticas agropecuarias, también persiste una cierta tendencia a enfocar los problemas en forma aislada e independiente de las condiciones particulares de las áreas geográficas en que se presentan. Como consecuencia, las políticas agropecuarias se estructuran por función (crédito, reforma agraria, asistencia técnica, comercialización), sin una adecuada coordinación entre ellas, lo que unido a la falta de definición sobre la localización geográfica de esos esfuerzos, dificulta aún más su articulación, no sólo dentro del sector, sino con otros sectores económicos complementarios (caminos, vivienda, etc.).

Ventajas de un desarrollo agropecuario regionalizado

Relacionando las características y necesidades del desarrollo agropecuario de nuestros países con el contenido y naturaleza del enfoque regional, es fácil concluir la multitud de beneficios que se podrían extraer de la aplicación de esta última estrategia.

Desde el punto de vista del país como un todo, el establecimiento de un patrón de desarrollo del territorio nacional en armonía con la localización de recursos, implicaría un mejor uso de las aptitudes de las distintas unidades geográficas y una ma

yor equidad en la distribución de los frutos de ese desarrollo. Además, como también se indicó, se facilitaría la participación directa de los sectores interesados, lo que contribuiría a alcanzar una mayor estabilidad política y social en el país y garantizaría el diseño y aplicación de programas y proyectos más acordes con las necesidades y posibilidades de las distintas comunidades.

Desde el punto de vista administrativo, el desarrollo agropecuario enfocado a nivel de "región de desarrollo", permitiría desarrollar proyectos en escala suficiente como para justificar y garantizar el éxito y como consecuencia atraer otros tipos de inversión requerida, tales como industrias, escuelas, vías de comunicación, centros de salud, y otros. Es posible que uno de los mayores obstáculos que confronta la coordinación de esfuerzos dentro del sector y con los de otros sectores, públicos y privados, sea precisamente la ausencia de proyectos en escala adecuada. Esta condición estaría garantizada con la utilización del concepto "región de desarrollo" como base, en lugar de los tradicionales "proyectos específicos" y aun de las tantas veces utilizadas "áreas de desarrollo rural". Ambos tendrían que seguir siendo utilizados, dadas las ventajas que ofrecen, pero articulados y referidos a una determinada región de desarrollo.

Por otra parte, la región de desarrollo como base, permitiría alcanzar otras ventajas, como por ejemplo el establecimiento de un determinado "ritmo" o secuencia de desarrollo entre las áreas rurales comprendidas, de conformidad con sus posibilidades y dentro de previsiones de más largo alcance; y un cierto balance y equilibrio entre las especializaciones económicas a que se daría énfasis en cada una.

Para terminar, debo manifestar que las ventajas que aportaría el enfoque regional aplicado al desarrollo del sector agropecuario, son ciertas si sólo se consideraran los aspectos económicos de este desarrollo, pero lo son aún más y mayores, si esos objetivos se amplían para involucrar consideraciones de tipo social y político, como es de suponer que se pretende con los esfuerzos del desarrollo rural de nuestros países. También se podría puntualizar que el enfoque regional del desarrollo es útil si fuera posible considerar los aspectos agropecuarios en forma aislada, pero es todavía más útil si se reconoce que el desarrollo agropecuario está íntimamente ligado al desarrollo de todos los demás sectores de la economía.

EL ENFOQUE REGIONAL EN LOS PROGRAMAS DEL IICA

Propósitos

En el IICA se ha prestado una atención preferente, desde hace muchos años, al enfoque regional del desarrollo. Vale la pena hacer notar que la propia organización interna del Instituto se orienta dentro de los principios de la descentralización geográ-

fica. Las acciones que se han venido adelantando en este campo se agrupan dentro del Programa Básico III, Desarrollo Rural y Reforma Agraria.

Algunas de esas experiencias serán presentadas luego. Sin embargo conviene antes hacer una referencia general a este aspecto de la actividad del IICA, con el propósito de ofrecer, mediante una visión global, mayores elementos de juicio para el análisis que hará este Consejo Técnico Consultivo.

Al igual que ocurre con los programas de Educación Agrícola (I) e Investigación (II), todas las acciones que se adelantan bajo el programa de Desarrollo Rural y Reforma Agraria se orientan dentro de la estrategia establecida por la Política de la Nueva Dimensión. Esta política parte del reconocimiento de que tanto el incremento, como la difusión y la aplicación de los conocimientos agrícolas, son de responsabilidad directa de los propios países, y que al IICA le corresponde una función innovadora, catalítica, multiplicadora y promotora, con miras al fortalecimiento de las instituciones nacionales, como instrumentos básicos de que disponen los países para orientar y ejecutar medidas de desarrollo rural.

Dentro de esta política, se reconoce que la aplicación de una estrategia de desarrollo determinada, como el enfoque regional, sólo es posible en la medida en que así se decida a nivel de cada país, y se logren superar los obstáculos que confrontaría una decisión de este tipo. Precisamente, ayudar a las instituciones nacionales a superar esos obstáculos, es el campo de acción que en el IICA hemos entendido que nos corresponde, y es en ese sentido que hemos orientado nuestros esfuerzos en lo referente al enfoque regional del desarrollo.

Posiblemente los problemas más importantes que confrontaría la implantación de una estrategia de desarrollo agropecuario regionalizado en nuestros países, caerían dentro de los dos grupos siguientes:

a) Limitantes institucionales: que se refieren a las dificultades que habría que superar para ajustar la estructura administrativa existente, basada en instituciones con jurisdicción nacional, poco acostumbradas a desarrollar programas cooperativos, y con muy limitada descentralización geográfica, la cual por lo demás y en los casos que existe, es distinta para cada organismo en particular. Debe tenerse presente, como ya se ha indicado, que el enfoque regional del desarrollo requiere un patrón de regionalización del territorio nacional común para todas las instituciones, y requiere también la disposición real y debidamente implementada de coordinar acciones, tanto a nivel nacional como al regional y local.

b) Limitantes técnicos: que se refieren a la escasez de equipos técnicos interdisciplinarios que puedan ocuparse del di

seño y ejecución de políticas de regionalización. Este hecho se agrava aún más por la carencia de métodos y técnicas simplificadas y adaptadas a las condiciones del medio rural latinoamericano. Estas condiciones oponen serios tropiezos a la hora de delimitar regiones, sin lo cual no se podrían asignar prioridades por sectores geográficos y menos aún desarrollar acciones articuladas de varios organismos, en función de esos mismos sectores geográficos.

Acción Realizada

Para ayudar a las instituciones nacionales a superar esos problemas, el IICA ha venido adelantando una serie de proyectos orientados, en primer lugar, a los limitantes técnicos, y mediante estas acciones se trata de colaborar también con los países en sus esfuerzos por superar los limitantes institucionales ya referidos. Una síntesis de las acciones del IICA en el campo del enfoque regional del desarrollo agropecuario podría ser la siguiente.

Entre los proyectos más conocidos se pueden incluir los de áreas rurales de desarrollo. Un proyecto de área de desarrollo se inicia con una serie de actividades tendientes a seleccionar el área, labor que se realiza de común acuerdo con las autoridades nacionales correspondientes. La unidad geográfica así seleccionada sirve de base para la aplicación y ensayo de técnicas de análisis y programación regional, incluyendo en algunos casos la elaboración de proyectos específicos. También el área sirve de base para la selección de instituciones con programas complementarios, a las cuales se les ayuda en la creación y aplicación de mecanismos de coordinación institucional, siempre con referencia al área de desarrollo rural seleccionada. Todas las acciones se realizan como apoyo y complementación de las actividades que realizan las instituciones nacionales interesadas y además se procura orientar los trabajos en forma tal que permitan la capacitación de técnicos nacionales y el incremento de avances metodológicos. Este tipo de proyecto será presentado luego al Consejo Técnico Consultivo, haciendo referencia especial al caso del Proyecto Maipú en Chile.

Otro conjunto de actividades relacionadas con el enfoque regional del desarrollo agropecuario incluye las labores de investigación y capacitación que se adelantan en el IICA-CIRA en Bogotá y en el Centro de Enseñanza e Investigación CEI-Turrialba; este último de manera particular, a través de la Unidad de Recursos para el Desarrollo, que ya hoy forma parte del nuevo Departamento de Desarrollo Rural. En ambos centros se procura lograr nuevos avances en la creación y aplicación de metodologías simplificadas de diagnóstico y programación rural regional y mediante estas acciones, capacitar a los estudiantes que participan. En el IICA-CIRA se ha prestado una atención preferente a las técnicas de formulación, ejecución y evaluación de proyectos, tanto de desarrollo rural en general, como específicamente relacionados con programas de reforma agraria.

En el CEI-Turrialba, ya se dispone de una metodología bastante avanzada de análisis y evaluación de recursos. Estos logros son el resultado de una serie de investigaciones y ensayos realizados en el campo con la participación activa de los estudiantes, tanto mediante trabajos de grupo como en forma individual, mediante la preparación de sus tesis de grado. Para ello se ha contado con el aporte muy valioso de los trabajos sobre "metodología del uso potencial de la tierra" desarrollados por el Dr. C. Vinton Plath, Economista Agrícola de la FAO asignado al IICA, dentro del proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Proyecto 80). La metodología utiliza con gran énfasis una combinación de técnicas de interpretación fotogramétrica con inspecciones rápidas de campo; puede ser aplicada indistintamente a condiciones de trópico húmedo o seco, áreas de explotación, en vías de desarrollo o sin uso, bosques naturales, etc.

Los avances metodológicos logrados en el CEI se han tratado de aplicar con éxito en el Programa Conjunto SIECA-IICA para la Regionalización Agrícola de Centro América y Panamá, siempre dentro de la orientación hacia el fortalecimiento institucional y capacitación de técnicos nacionales que caracteriza la acción del IICA. Un resumen de esta experiencia también será presentado luego para el análisis y discusión del Consejo Técnico Consultivo.

Además de la experiencia resumida en forma tan esquemática de las diferentes acciones que adelantan las Zonas y Centros del IICA en este campo, el enfoque regional del desarrollo, se le encuentra de manera creciente como tema central de análisis en diversas actividades que organiza el IICA, tales como cursos cortos, seminarios y otras reuniones técnicas.

Los resultados obtenidos hasta la fecha han sido sumamente satisfactorios, pero se reconoce que aún queda un largo camino por recorrer. En la actualidad se está realizando un análisis y evaluación de la experiencia lograda para tratar de concretar logros y articular enfoques, todo con el propósito de alcanzar una mejor orientación de nuestra acción futura en este campo. En este sentido, las críticas, comentarios y observaciones de cada uno de los integrantes de este Consejo Técnico Consultivo serán sumamente valiosos. Los solicitamos y esperamos con el mayor interés.

II. LA REGIONALIZACION AGRICOLA EN CENTROAMERICA Y PANAMA

Por Rodolfo E. Quirós 1/

INTRODUCCION

A partir de 1960, los países Centroamericanos han creado un mercado común. En la actualidad, un 96% de los artículos domésticos reconocidos por la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) gozan de libre comercio entre los países miembros. Por otra parte, quedan sólo 26 artículos de la misma clasificación para los cuales no existe una tarifa arancelaria común para importaciones de fuera del área.

El comercio intrarregional alcanzó la cifra de 214.0 millones de dólares o pesos centroamericanos, que representan sobre el 20% del comercio total de los países miembros. Pero los esfuerzos del movimiento de integración centroamericano van más allá del perfeccionamiento del mercado común y de la formación de una unión aduanera. Las miras están puestas en la creación de una economía multinacional y un sistema integrado de desarrollo.

Dentro de este sistema, el desarrollo agrícola juega un papel de gran importancia, en especial en los siguientes aspectos. En primer lugar, el 92% de las divisas comerciales provienen de la exportación de productos agropecuarios. Esto significa que la capacidad para importar bienes de capital, y en general, el financiamiento del desarrollo, están íntimamente ligados a este sector de la actividad agrícola.

En segundo lugar, de no poder la agricultura suplir la creciente demanda interna por productos alimenticios y materias primas, el desarrollo se verá afectado por problemas inflacionarios o de balanza de pagos que inhibirán el desarrollo y la buena marcha del movimiento de integración. Finalmente en una región en donde dos terceras partes de la población económicamente activa se encuentra en la agricultura y más de la mitad de la población rural está al margen del mercado y recibiendo ingresos *per cápita* anuales de cincuenta dólares aproximadamente, el desarrollo agropecuario es vital para la creación de un mercado amplio que permita un desarrollo sostenido y evite el agotamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones debido a un debilitamiento de la demanda efectiva interna.

1/ Economista Agrícola, Dirección Regional para la Zona Norte, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (Guatemala, C.A.).

Por otra parte, el proceso de integración económica ofrece oportunidades para el desarrollo agrícola de los países. No sólo ofrece un aumento sustancial en la demanda interna creado por la libertad del comercio, sino que también oportunidades de especialización y complementación agrícola y agroindustrial y de regulación de la oferta interna. Ofrece también oportunidades de mejoramiento de la posición negociadora de los países en los mercados oligopolísticos internacionales, de diversificación de exportaciones agrícolas y de sustitución de importaciones agrícolas en bruto o procesadas.

Para poder tomar ventaja de estas oportunidades de desarrollo es necesario, no sólo la integración física y económica de los mercados nacionales al mercado regional, sino de coordinación de la política de desarrollo en base a las ventajas y posibilidades absolutas o relativas de los países miembros. Sin embargo, la coordinación de políticas a nivel regional, comprende no sólo a los aspectos institucionales, sino que debe tener una referencia espacial a los recursos físicos y económicos. Esta referencia es la que trata de brindarse con el proyecto de regionalización agrícola de Centroamérica y Panamá que está siendo realizado conjuntamente por la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA y los Gobiernos de los países del Istmo Centroamericano.

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Estas posibilidades para el desarrollo agrícola que ofrece la nueva pauta de desarrollo integrado de Centroamérica, fueron reconocidas en los estudios sobre la estrategia del desarrollo económico que ha venido desarrollando la División de Desarrollo de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) con la asesoría técnica del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas (ILPES). Dichos estudios concluyeron, e indicaron como recomendación especial, que se preparara un plan para la identificación de regiones agrícolas en el espacio económico centroamericano, que pudiera orientar el desarrollo integrado del área de acuerdo con las características de sus recursos.

El antiguo Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso, al revisar los planes de desarrollo de los países centroamericanos, fué aún más explícito al recomendar que:

"La acción de los cinco países coordinada al nivel regional podría comprender aspectos como los siguientes:

a. Una evaluación detallada de los recursos naturales de Centroamérica, dando especial atención a la calidad y características de las tierras disponibles.

b. Con base en esa evaluación debería llegarse a una zonificación de las tierras centroamericanas, en la que se

especifique la gama de cultivos y explotaciones que podrían ser más apropiadas para cada zona

c. La zonificación a que se hace referencia en el párrafo anterior permitiría definir una estrategia regional en este campo, dirigida a aprovechar las ventajas comparativas de cada país y de cada zona y comprendiendo las medidas de estímulo de la producción, políticas de crédito, extensión y otras encaminadas a impulsar la especialización.

d. El Comité considera que el esfuerzo regional de desarrollo necesita orientarse prontamente a la realización de las tareas indicada en los párrafos anteriores, dentro de una política de largo plazo ..." 1/

Por otra parte, la necesidad de una regionalización a nivel centroamericano quedó planteada en los estudios sobre un sistema de transportes que inició la SIECA en 1965 y que luego fue ampliado al establecerse la segunda etapa del plan vial centroamericano. Desde el punto de vista de los transportes, también se recomendó proceder a la identificación geográfica de la producción agrícola actual y potencial, para llegar a definir, en base a esta información y a otros criterios complementarios de actividad económica, un sistema de regiones que sirva para programar los transportes en el futuro.

Estos antecedentes y la complementaridad de especializaciones profesionales, motivaron que la SIECA incluyera este proyecto como prioritario dentro de las actividades de cooperación técnica del IICA al proceso de integración económica centroamericana. De esta manera fue po ible constituir un grupo interinstitucional formado por profesionales de la SIECA, de la Zona Norte y del Centro de Enseñanza e Investigación del IICA y de los gobiernos auspiciadores, así como de otros organismos vinculados al movimiento de integración económica regional.

Este proyecto de regionalización agrícola, que está programado para finalizar en diciembre de 1970, pudo iniciar sus actividades en Enero de 1968, gracias a una dotación financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

1/ Comité de los Nueve, Alianza para el Progreso, Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración de Centroamérica, Unión Panamericana, Washington, D.C., Agosto de 1966), p. 17, 18.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Como es de esperarse, estas recomendaciones mencionadas anteriormente a título de antecedentes, quedaron plasmadas en el proyecto en forma de objetivos.

Como objetivos de mediato plazo fueron señalados los siguientes:

1. Proporcionar elementos de juicio para formular una política regional de desarrollo agropecuario, de acuerdo con las prioridades y posibilidades que se deriven del análisis de los recursos físicos y socioeconómicos de que dispone el área.

2. Proporcionar a los organismos regionales, nacionales e internacionales criterios prioritarios para:

   i. promover la formulación de proyectos y programas orientados hacia la complementación y especialización agrícolas;

   ii. planear la infraestructura física y social a nivel de la región.

3. Proporcionar elementos de juicio que permitan la elaboración de planes nacionales de desarrollo agropecuario y de infraestructura, en forma coordinada y armónica con los objetivos del desarrollo regional.

Como objetivos inmediatos del proyecto, fueron señalados los siguientes:

1. Recopilar y completar la información existente en los países del Istmo Centroamericano para fines de identificación y delimitación de regiones homogéneas según su potencial para el desarrollo agropecuario.

2. Identificar aquellas regiones que están, actual o potencialmente, mejor adaptadas para ciertos rubros de explotación agrícola, ganadera y forestal en función de:

   a. las características de sus recursos físicos y socioeconómicos;

   b. las necesidades del consumo interno y de demanda de los mercados internacionales;

   c. las facilidades de transporte y las posibilidades de industrialización;

d. las posibilidades de incrementar la productividad mediante una mejor combinación de los factores tierra, mano de obra y capital.

3. Sentar las bases técnicas para la formulación de proyectos específicos de desarrollo en aquellas regiones estratégicamente críticas o de mayor potencial.

4. Adiestrar cuadros nacionales de profesionales con preparación y experiencia en el inventario y evaluación de recursos para fines de planificación agropecuaria.

DESCRIPCION METODOLOGICA

Estos objetivos mediatos e inmediatos podrán ser logrados a través de los trabajos comprendidos en las seis etapas de las que consta el proyecto:

Etapa I : Ensayo metodológico, regionalización agrícola de El Salvador

Etapa II : Zonificación Climática y de cultivos en el Istmo Centroamericano

Etapa III: Compilación de la información básica en los países del Istmo

Etapa IV : Adiestramiento en Servicio de profesionales nacionales

Etapa V : Regionalización agrícola a nivel nacional

Etapa VI : Integración de los estudios nacionales y definición de regiones multinacionales

No obstante, antes de proceder a la descripción por etapas de programación, cabe mencionar que previa a la iniciación de las labores correspondientes, se contaba ya con un anteproyecto de regiones naturales que fueron elaboradas por la SIECA en relación con el nuevo plan vial para Centroamérica 1/, al que ya se ha hecho referencia anteriormente.

Estas regiones naturales, identificadas a nivel regional centroamericano, sirven de marco general a los trabajos por país y regionales, que serán desarrollados durante la ejecución del proyecto. Dichas regiones han sido delimitadas en base a

1/ SIECA, Anteproyecto de Regiones y Nuevo Plan Vial para Centroamérica, (Guatemala, Nov. 1966, Rev. 1967).

criterios de uniformidad de tamaño que justifique obras de infraestructura económica, social y administrativa de escala adecuada 1/.

Cabe resaltar aquí, que estas regiones naturales que fueron delimitadas a nivel de anteproyecto y para fines de planificación vial, deberán ser revisadas en base a la información que arroje el proyecto y para los fines más específicos de desarrollo agropecuario. No obstante, son de utilidad como marco general y cohesivo a los trabajos actuales por país.

Un segundo marco de referencia lo constituye la zonificación agrícola a escala generalizada de 1:1.000.000 del Istmo Centroamericano, que se designó con calificativo de Etapa II del proyecto. Esta etapa cumple dos objetivos principales. En primer lugar, permite identificar áreas climáticamente homogéneas que sirvan como una primera aproximación para la determinación de regiones en los países del Istmo. En segundo lugar, permite la localización espacial de los cultivos de importancia económica, mediante la confrontación de las exigencias ecológicas de estos cultivos con las características naturales del medio ambiente.

Esta zonificación se lleva a cabo en el Depto. de Desarrollo Rural del CEI y se encuentra realizada en un setenta por ciento. Se espera poder ser finalizada en su totalidad para Julio del presente año.

Tanto las regiones naturales como la zonificación por cultivos, sirven de marco general y dan las pautas para los estudios a nivel nacional que constituyen la etapa V del Proyecto de Regionalización.

La metodología a aplicarse en estos estudios fue originalmente utilizada en los trabajos de Platy Van der Sluis, de la FAO, sobre el uso potencial de la tierra en Centroamérica, realizados en 1964/65 2/.

1/ Gabriel Pons, "Notas sobre las Implicaciones del Plan Vial Centroamericano en la Habilitación de los Trópicos Húmedos", trabajo presentado ante el Seminario sobre los Trópicos Húmedos del Istmo Centroamericano, (IICA-SIECA, Turrialba, Costa Rica 13-17 Agosto 1968), mimeografiado.

2/ FAO, Uso Potencial de la Tierra, Informe a los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. (VII Vols. Roma 1966, 1967, 1968).

El Depto. de Desarrollo Rural del CEI, entre 1965 y 1968, ha venido aplicando estos procedimientos en sus trabajos regulares y a través de tesis de grado de estudiantes graduados. Esto ha introducido a mejoras en los métodos de evaluación de recursos y técnicas de campo.

El Salvador sirvió como área piloto para la aplicación de esta metodología con miras a introducir en ella aquellos ajustes, refinamientos y complementaciones que fueran necesarias para lograr los objetivos perseguidos por el proyecto.

Básicamente, el método consiste en determinar el uso agrícola potencial de la tierra para cada una de las zonas climáticas determinadas en la etapa II recientemente mencionada. Este uso potencial se identifica en base a las características climáticas, la topografía y las condiciones físicas y edafológicas de los suelos. Se considera además, un nivel de tecnología dado por aquellas técnicas de producción y manejo conocidas, asequibles y remunerativas para una agricultura comercial.

Estas áreas homogéneas de uso potencial agrícola relativo son clasificadas en 4 tipos principales:

1. Clase I; que son tierras aptas para un uso intensivo y con capacidad de altos rendimientos físicos por unidad de superficie. Puede tener vocación para cultivos anuales, permanentes o la ganadería intensiva, según las características topográficas y físicas de los suelos.

2. Clase II; son tierras aptas para un uso extensivo que pueden dar rendimientos físicos moderados por hectárea con la aplicación de técnicas modernas de producción, incluyendo medidas de conservación y mejoramiento del suelo. Por lo general, estas tierras son aptas para cultivos perennes o para la ganadería.
   Las clases I y II son divididas en subclases de acuerdo con su uso potencial recomendable (ie: cultivos anuales, cultivos perennes, ganadería intensiva, etc.) dentro de cada zona climática homogénea. Considerando ya una región o país como unidad, también son subdivididas de acuerdo a las características climáticas predominantes, principalmente temperaturas y transcursos de la precipitación.

3. Clase III; comprende aquellas tierras que por su topografía y condiciones edafológicas de sus suelos no son aptas para una agricultura rentable, pero que sí tienen vocación para un desarrollo forestal comercial, ya sea independiente, o en combinación con una ganadería muy extensiva.

4. Finalmente, la clase IV son tierras aptas solamente para uso muy extensivo y no tienen recursos físicos que respondan remunerativamente a ninguna explotación agropecuaria o forestal. Por lo general, estas áreas debieran mantenerse con vegetación permanente, principalmente bosques, para uso recreativo y para protección de cuencas hidrográficas, o de áreas agrícolas situadas a menor elevación.

El uso potencial de la tierra así determinado, es luego confrontado con el uso actual imperante a fin de determinar lo que se ha llamado, el "margen de desarrollo" de las distintas áreas. Este margen de desarrollo no es otro que la diferencia entre el uso actual y el uso potencial, lo que permite delimitar áreas prioritarias para fines de planificación agrícola.

En cada una de estas áreas homogéneas y en especial en aquellas que presentan mayor margen de desarrollo, se procede a hacer una caracterización de las condiciones socioeconómicas locales. Dicha caracterización se basa en factores relacionados o comprendidos en los siguientes rubros:

1. Infraestructura física, económica y social;

2. Situación demográfica, migratoria y de empleo;

3. Estructura agraria y sistemas de tenencia de tierras, incluyendo la caracterización de tipos de agricultura y tipos de fincas;

4. Disponibilidad o acceso a servicios agrícolas tanto de producción como de comercialización;

5. Orientación hacia mercados, tendencias y niveles de producción, especialización o complementación agrícola.

Esta caracterización socioeconómica general es útil en la identificación de deficiencias o cuellos de botella que afectan el uso pleno de los recursos físicos o que obstaculizan el proceso de desarrollo económico. Constituye además, una información básica para la determinación de zonas de desarrollo a nivel nacional y de regiones a nivel ístmico.

Las zonas de desarrollo a nivel nacional son definidas en base al cúmulo de información recabada a través de estos procedimientos; ordenada ésta según aquellos criterios que mejor se adapten a las necesidades e intereses de la política de desarrollo del país. Por ejemplo en el caso de El Salvador, se delimitaron las siguientes zonas:

1. Zonas de desarrollo agropecuario (zonas A para cultivos anuales y zonas B con vocación para cultivos perennes);

2. Parques nacionales;

3. Zonas forestales;

4. Zonas críticas;

La clasificación de las zonas en Costa Rica se compone de:

1. Zonas de parques nacionales y reservas equivalentes;

2: Zonas críticas;

3. Zonas de desarrollo agrícola (zonas en explotación y zonas de colonización)

En Panamá se ha utilizado una clasificación muy similar a la de Costa Rica 1/

Cabe mencionar que las posibles diferencias en la clasificación de las zonas nacionales de desarrollo no afectan la determinación de regiones a nivel ístmico. Por el contrario, tienden a complementarla, ya que permite tomar en consideración las opiniones nacionales sobre la utilización y desarrollo en las distintas zonas que pueden llegar a formar parte de regiones multinacionalmente concebidas.

Esta descripción metodológica corresponde a la etapa V del Proyecto que trata de la regionalización agrícola en cada uno de los países del Istmo Centroamericano. Estos trabajos están a cargo de profesionales nacionales adiestrados por el CEI en Turrialba, quienes trabajan en colaboración con otros profesionales y especialistas asignados por los países auspiciadores, bajo la asesoría de profesionales del IICA y de la SIECA.

Como se mencionó anteriormente, el estudio metodológico de El Salvador, realizado conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ha sido finalizado y se encuentra en etapa de revisión y complementación. El informe final será publicado en Junio o Julio del presente año. 2/

1/ El estudio de Panamá define las siguientes zonas de desarrollo: (a) zonas de desarrollo agropecuario (zonas de intensificación y zonas de colonización; (b) zonas forestales o de parques nacionales; (c) zonas críticas o de reserva indígena.

2/ A solicitud del Gobierno de El Salvador, y utilizando este estudio como base,la SIECA está trabajando en un ensayo de planificación regional. Véase, SIECA, Sección de Infraestructura, "Ensayo de Planificación Regional de El Salvador", Guate., 1967) mimeografiado.

El estudio en el resto de los países estaba programado para iniciarse en Octubre de 1969, la disponibilidad de personal profesional debidamente adiestrado en Panamá y en Costa Rica y el interés y colaboración brindada por los organismos nacionales auspiciadores, permitieron la iniciación de labores en estos países en Octubre de 1968. En Costa Rica se ha venido trabajando conjuntamente con la Oficina de Planificación y Coordinación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Al presente el estudio ha cubierto un 65% del territorio nacional; se espera completar la porción restante para Julio de 1969.
En Panamá se ha trabajado en estrecha colaboración con la Comisión de Reforma Agraria. El trabajo de campo ha sido terminado y se espera la publicación de los resultados para Mayo o Junio próximo.

Los profesionales que se responsabilizarán de los estudios nacionales en Nicaragua, Honduras y Guatemala 1/, a partir de Octubre de 1969, se encuentran en adiestramiento en el CEI en Turrialba.
Este adiestramiento de personal nacional constituye la denominada Etapa IV del Proyecto. En la actualidad, seis profesionales reciben adiestramiento en servicio en relación con las actividades de la regionalización agrícola.

El término "adiestramiento en servicio", podría aparecer a primera vista, estar siendo usado en forma un tanto laxa. Sin embargo, tiene su justificación en que anterior al inicio de su adiestramiento, se realizó una exhautiva recopilación del material básico, tanto cartográfico como bibliográfico. De esta manera, desde el inicio de su adiestramiento, se trabaja, tanto en teoría como en las prácticas, con material directamente relacionado con su actividad futura. Esto permite el avanzar sustancialmente el trabajo que luego será revisado sobre el terreno y complementado con otras investigaciones de campo, según la metodología antes descrita.
Esta recopilación del material básico fue designada como etapa II del proyecto.

La etapa sexta y final del proyecto, es la integración de los estudios nacionales a nivel regional del Istmo Centroamericano. Las regiones naturales, mencionadas al principio de esta

1/ Cabe mencionar que el Consejo Nacional de Planificación de Honduras y el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas de Guatemala han venido desarrollando estudios sobre planificación regional que serán de gran utilidad para los fines del proyecto. Más que competitivos, estos esfuerzos nacionales son complementarios a la regionalización agrícola en cuestión. Por otra parte, las distintas metodologías utilizadas por los países harían extremadamente difícil su integración a nivel regional centroamericano.

sección, serán complementadas o modificadas, en base a la información suplida por los estudios nacionales. Además serán definidas en términos de regiones de planificación, según las necesidades de las medidas y políticas de integración económi que adopten los países.

Esta etapa será desarrollada por profesionales de la SIECA, del IICA y de otros organismos regionales, en sus programas regulares de trabajo. Se prevé además, la participación de representantes de las oficinas nacionales o sectoriales de planificación. Para la realización de estos trabajos se requerirá un tiempo aproximado de siete meses, comprendidos entre Junio y Diciembre de 1970.

En resumen, la ejecución del proyecto comprende las siguientes fases, según el orden por etapas que se detalla a continuación:

1. Marco General: las regiones naturales definidas por la SIECA en su anteproyecto del nuevo plan vial para Centroamérica.

2. Etapa I: zonificación agrícola de El Salvador, que como se mencionó, fue un ensayo metodológico (escala 1:250.000).

3. Etapa II: zonificación climatológica y de cultivos a nivel Istmico Centroamericano (escala 1:1.000.000).

4. Etapa III: compilación de la información básica, cartografía y bibliográfica, para los países del Istmo.

5. Etapa IV: adiestramiento en servicio de técnicos nacionales.

6. Etapa V: zonificación para el desarrollo agrícola en los países del Istmo (escala 1:250.000).

7. Etapa VI: integración de los estudios nacionales y regionalización a nivel centroamericano (escala 1:1.000.000).

UTILIDAD DEL ESTUDIO

La utilidad del proyecto de regionalización puede determinarse a tres niveles distintos: el nacional, el nivel regional centroamericano y finalmente, la utilidad para el IICA y sus programas.

En general, para los países el estudio constituye una útil base técnica para definir criterios, prioridades y metas realistas para los instrumentos de política agropecuaria. Brinda además la posibilidad de dar una orientación geográfica a sus programas y proyectos de desarrollo.

En el caso de Centroamérica, los usos prácticos del estudio tienden a concentrarse en cuatro áreas principales:

1. Planificación de infraestructura física, económica y social;

2. Identificación de áreas prioritarias para programas de reforma agraria y colonización;

3. Planificación de servicios coordinados de desarrollo agrícola (asistencia técnica, investigación, comercialización y crédito) en zonas uniformes para los organismos del sector público;

4. Conservación de recursos naturales tales como reservas forestales, manejo de cuencas hidrográficas y áreas de uso recreativo.

Sin embargo, los usos de la regionalización de la planificación regional pueden ampliamente rebasar estos campos. Por ejemplo, en Francia se está utilizando la planificación regional no sólo para fines de desarrollo económico, sino también para descentralizar el sistema administrativo público y aún el sistema electoral legislativo. 1/ Más ilustrativo, no obstante, es el caso de El Salvador, en donde los organismos del sector público han incluido para su ejecución dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 1969-1973, los siguientes proyectos orientados hacia áreas zonificadas:

1. redistribución de agencias y programas operativos de extensión agrícola 2/

2. planes de desarrollo forestal, de frutales y de ganado menor;

3. proyecto de reforma de la legislación forestal, caza, pesca y aprovechamiento de bosques salados;

4. proyecto de ubicación de silos;

5. proyecto de construcción de escuelas para adiestramiento masivo;

6. programa de créditos dirigidos por zonas;

1/ Un interesante relato sobre este tema ha aparecido recientemente bajo el título de "Regionalización en Francia", Informe Especial, The Economist para América Latina, (Vol 3, Nº 4, 19 de febrero de 1969) p. 23, 24, 25.

2/ Actualmente se está trabajando para ampliar este programa para que incluya también a los servicios de crédito agrícola, comercialización e investigación.

7. proyecto de seguro de cosechas;

8. proyecto de utilización de mano de obra sobrante;

A nivel centroamericano, el proyecto proporcionará criterios que faciliten la formulación de una política regional de desarrollo agropecuario y forestal, que coadyuve a lograr los objetivos y beneficios derivados del programa de integración económica centroamericana. Más específicamente, se espera obtener elementos técnicos necesarios para identificar:

1. la capacidad productiva de regiones naturales multinacionales;

2. proyectos de infraestructura física y económica que permitan integrar las regiones y mercados nacionales a nivel regional; así como aquellos proyectos tendientes a facilitar la especialización y complementación agrícola-industrial;

3. programas y proyectos de desarrollo agropecuario que permitan o requieran la acción conjunta o coordinada de los países miembros del movimiento de integración.1/

4. criterios técnicos que faciliten la armonización de políticas y planes de desarrollo nacionales, en forma compatible con los intereses regionales.

Este proyecto es de gran importancia para los programas del IICA, como instrumento para el fortalecimiento institucional. Su impacto inmediato depende no sólo de la disponibilidad de los resultados de los estudios, según su programa de ejecución, sino también de las acciones que tomen los países al respecto. No obstante, hay varios aspectos que pueden ser mencionados de inmediato.

En primer lugar, es de evidente utilidad para el IICA el perfeccionamiento de una metodología apropiada y confiable para la evaluación de recursos físicos y socioeconómicos para fines de planificación agropecuaria en países de menor desarrollo relativo. Esto está siendo logrado con la ejecución de este proyecto de regionalización en el Istmo Centroamericano.

1/ Entre estos pueden mencionarse los siguientes: el plan regional de silos; programa de fomento ganadero; de coordinación de la investigación agropecuaria; de fomento de exportaciones agrícolas no tradicionales y otros programas tales como los de armonización de los programas de fomento de granos básicos y de política comercial de exportaciones tradicionales.

En segundo lugar, complementario a lo anterior, es que el proyecto contempla el adiestramiento de personal profesional en dicha metodología. Así, los países no sólo contarán con profesionales con experiencia en estos trabajos, que pueden ser utilizados en la realización de estudios más detallados en función de programas y proyectos específicos de desarrollo, sino que el IICA realiza una de sus funciones más importantes, como es el adiestramiento profesional.

En tercer lugar, en consonancia con la política de la Nueva Dimensión del IICA, este proyecto está sirviendo de medio aglutinante y coordinador de los esfuerzos de diversos organismos para la realización de un objetivo común. Como ha sido indicado, en la regionalización trabajan conjuntamente profesionales de organismos nacionales del sector agropecuario; de un organismo regional como es la SIECA y de dos unidades del IICA, como son el CEI y la Zona Norte.

También resulta provechoso para el IICA el acumular experiencias en trabajos realizados a nivel multinacional regional, máxime cuando en la actualidad se aquilatan crecientemente las necesidades y conveniencias del desarrollo integrado de los países latinoamericanos. Para la Zona Norte en especial, es sumamente satisfactorio el poder colaborar en la ejecución de este proyecto, cuya necesidad ha sido manifestada repetida y ampliamente dentro del proceso de integración económica centroamericana. Es satisfactorio también, observar el creciente uso que se está haciendo de los resultados del proyecto, por parte de las agencias nacionales en sus planes de desarrollo.

En un futuro previsible, conforme los países del Istmo Centroamericano identifiquen programas y proyectos orientados hacia un desarrollo regional, la Zona Norte estará en posición ventajosa para colaborar con los países y sus organismos regionales en estas labores a través de las actividades regulares; principalmente aquellos de sus programas de investigación y de desarrollo rural y reforma agraria.

REFERENCIAS

1. Juan J.Castro, Planificación del Uso de la Tierra, Península de Nicoya, Costa Rica, (Tesis de Grado de Magister Scientiae, IICA/CEI, Turrialba, Costa Rica, 1968)

2. Comité de los Nueve, Alianza para el Progreso, Informe sobre los Planes Nacionales de Desarrollo y el Proceso de Integración de Centroamérica; Unión Panamericana, Washington, D.C.

3. Jorge Alberto Coto Aguilar, Diagnóstico y Programación para el Desarrollo de las Zonas Adyacentes a Puerto Limón, Costa Rica (Tesis de Grado de Magister Scientiae, IICA/CEI, Turrialba, Costa Rica, 1968).

4. FAO, Uso Potencial de la Tierra, Informe a los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, (VII Vols., Roma, 1966, 1967, 1968).

5. Héctor González Luna, Zonificación Agropecuaria y Forestal en El Salvador: Guía para una Planificación del Uso de la Tierra, (Tesis de Grado de Magister Scientiae, IICA/CEI, Turrialba, Costa Rica, 1968)

6. Gabriel Pons, "Notas sobre las Implicaciones del Plan Vial Centroamericano en la Habilitación de los Trópicos Húmedos", Seminario sobre los Trópicos Húmedos del Istmo Centroamericano, (IICA-SIECA, Turrialba, Costa Rica, 13-17 Agosto 1968), mimeografiado.

7. Rodolfo E. Quirós, "La Orientación y Programación de la Política Regional de Desarrollo Agropecuario en el Mercado Común Centroamericano", Seminario sobre Programación y Desarrollo Agropecuario de las Antillas,(Secretaría de Estado de Agricultura, República Dominicana, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Norte, 1967).

8. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), Programa Conjunto SIECA-IICA para la Regionalización Agrícola de Centroamérica y Panamá, (Términos de Referencia) (Guatemala, 1968), mimeografiado.

9. _____, Anteproyecto de Regiones Naturales y Nuevo Plan Vial para Centroamérica, (Guatemala, 1967), mimeografiado.

10. _____, Ensayo de Planificación Regional, El Salvador, (Guatemala, 1968), mimegorafiado.

11. SIECA, IICA, "Informe de Progreso del Proyecto Conjunto para la Regionalización Agrícola de Centroméricа y Panamá", Informe al 31 de marzo de 1969, (Guatemala, abril de 1969), mimegorafiado.

12. Jorge E. Torres Hernández, Estudio Agroeconómico y Regionalización en San Carlos, Alajuela, Costa Rica, (Tesis de Grado de Magister Scientiae, IICA/CEI, Turrialba, Costa Rica, 1968).

III. PROGRAMACION AGROPECUARIA POR AREAS

Por Edmundo Gastal 1/

Aclaración preliminar

Me ha tocado la honra de haber sido invitado para preparar este documento para las discusiones de la mesa redonda sobre la importancia del enfoque regional en el desarrollo agropecuario. Tal invitación, supongo se debe al hecho de que he vivido muy de cerca las dos últimas experiencias del IICA en los programas de áreas de desarrollo rural conocidos como Yaguarón, en Paraguay y Maipú, en Chile. También conocí San Ramón, en Uruguay, en la época en que el IICA participaba intensamente en los esfuerzos para su desarrollo. Por lo tanto, el hecho de que sólo me referiré a los trabajos que se han realizado y aún se desarrollan en la llamada Zona Sur, no significa que desconozca los esfuerzos que se hacen en otras zonas, ni mucho menos que no aprecie la importancia de esas experiencias o el valor de su contribución al perfeccionamiento de la estrategia de los programas de desarrollo por áreas; solamente quiere decir que, en la preparación del documento, me he basado en lo que he conocido personalmente, especialmente en el área Maipú, de Chile. Al final de mi exposición agrego algunas ideas sobre la acción por áreas; son ideas personales que de manera alguna involucran el pensamiento oficial del IICA, de la Zona Sur, o de otros profesionales del IICA; aunque es indudable que mis elucubraciones seguramente han sido influenciadas con lo que ellos dicen o escriben sobre la programación por áreas.

Quizás algunos de los aspectos planteados puedan considerarse obvios. A pesar de ello, considero importante traerlos a debate y someterlos a este diálogo amplio, por dos razones fundamentales íntimanente relacionadas entre sí.

-Lo que tradicionalmente es considerado obvio, por no ser discutido, puede tornarse en factor limintante en la consecución del objetivo fijado, sea por las modificaciones ocurridas no identificadas o por el olvido de su debida consideración.

-El mundo cambiante en que vivimos y el esfuerzo de creación que necesitamos para la solución de los problemas latinoamericanos, llevan a un momento de nuestra historia en que, quizás, no haya sitio para lo obvio; todo debe ser analizado, reanalizado, problematizado.

1/ Economista Agrícola en la Oficina del IICA en Chile.

1. Proyecto de áreas de desarrollo rural del IICA (Zona Sur)

1.1. San Ramón, Uruguay 1/

1.1.1 Antecedentes

El área demostrativa de San Ramón ilustra la aplicación satisfactoria del desarrollo agrícola localizado. Esta área fue establecida en 1952 por la Zona Sur del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en colaboración con el Gobierno del Uruguay, como parte del Programa de Cooperación Técnica de la OEA. Comprendía 1.805 fincas, con un total de 64.273 hectáreas, situadas alrededor del centro poblado de San Ramón, distante 80 kilómetros de Montevideo, por carretera pavimentada y con comunicaciones fáciles y frecuentes.

Esta área comprende dos sectores que corresponden a dos importantes regiones del país: la agrícola intensiva y la bovina intensiva. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, entre ambas regiones generan el 49% del valor de la producción agropecuaria del Uruguay, abarcan un tercio del territorio nacional, y ocupan dos tercios de los trabajadores tanto rurales como de los establecimientos agropecuarios. De aquí que los resultados obtenidos en San Ramón pueden tener vastas repercusiones en la República Oriental del Uruguay.

CUADRO 1

Regiones agrícolas del área demostrativa de San Ramón y sus características - año 1953

Características	Región Agrícola Intensiva	Región Bovina Intensiva	Ambas Regiones	Uruguay (totales)
Superficie, en millones Has.	2,17	3,45	5,62	16,97
Número de fincas	36,774	19,522	56,296	85.258
Valor de la producción en millones $	259	164	423	872
Población trabajadora rural	70,704	39,865	110,569	175,229

1/ Está preparado sobre la base del trabajo Desarrollo Agrícola por Areas Demostrativas Aplicado en Ur. de J. Marull y Algunos Resultados del Area Demostrativa de San Ramón, Uruguay, 1957.

El personal del área se limitaba a dos funcionarios permamentes, uno especialista en extensión agrícola y otro en mejoramiento del hogar, quienes dirigían el adiestramiento en servicio de tres agentes del hogar y tres de extensión, respectivamente, por períodos de seis meses. Cada par de agentes, provistos de un Jeep, se encargaba de una parte del área demostrativa y se servía de una gran variedad de métodos para desarrollar su trabajo con todos los elementos humanos de la comunidad: comités de agricultores y amas de casa, clubes femeninos, clubes juveniles, individuos aislados. El especialista en extensión agrícola coordinaba todos los trabajos del área.

Durante la fase de inventario de los problemas y recursos -que demoró cerca de dos años- trabajaron en el área otros especialistas del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, quienes también aprovecharon la oportunidad para adiestrar en las disciplinas respectivas a profesionales de los cinco países que integran la Zona Sur; Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Los trabajos realizados en esta etapa incluyeron algunos estudios sociológicos y el levantamiento del mapa de suelos del área; el estudio básico de los suelos se contempló con ensayos destinados a determinar las respuestas de algunos cultivos del área a diferentes fertilizantes, en los tipos de suelos que ocupan la mayor parte de la superficie del área.

Las investigaciones de carácter económico tuvieron por objeto agrupar predios que presentaban problemas similares y estudiar, dentro de esos grupos, cuáles eran los factores que incidían sobre los resultados económicos. El agrupamiento de predios con problemas similares, se realizó mediante la delimitación de zonas de oportunidad económica similar. La oportunidad económica de una zona depende de las condiciones del medio físico y económico en que se encuentra y determina las probabilidades de éxito de las explotaciones rurales que en ella se establezcan. Las zonas de similar oportunidad económica se denominan clases económicas de tierras; pero su identificación se valora en una escala de 1 a 6. De éstas, tres estaban representadas en el área demostrativa, las Nos. 2, 3 y 4, que ofrecían, respectivamente, poca, regular y buena oportunidad económica.

La investigación de administración rural, realizada en 1953, permitió determinar las características de los predios pertenecientes a cada una de las clases, averiguar los factores que incidían sobre los resultados económicos e indicar algunos medios que posibilitaran la solución de los problemas que enfrentaban los productores en su esfuerzo para obtener nuevos ingresos.

Algunas de las características de las clases económicas de tierra aparecen en el cuadro Nº 3.

CUADRO 3

Clases económicas de tierras área demostrativa de San Ramón

Uruguay - algunas características - Año 1953

Características	CLASES 2	3	4
Número de predios	1.099	408	282
Superficie total. Has.	28.140.0	11.740.0	22.485.0
Entrada bruta por predio. $	2.422.0	2.873.0	7.368.0
Entrada burta por jornada. $	8.4	12.9	19.4
Porcentaje de la entrada bruta en productos pecuarios	47.6	73.5	89.8
Rendimientos:			
Maíz, Kgs./Ha.	592.0	637.0	1.063.0
Trigo, Kgs./Ha.	604.0	544.0	987.0
Porcentaje de mano de obra ocupada del total disponible	65.0	56.0	100.0

A la luz de las conclusiones de los estudios básicos, la situación del área, en 1953, pudo resumirse en los siguientes puntos: existían allí tres grandes grupos de predios, relacionados en general con los principales tipos de suelos. Las características de los predios integrantes de estos grupos -clases económicas de tierras- eran distintas en cuanto al volumen de negocios, la eficiencia del trabajo y el tipo de explotación. Consecuencia, había problemas distintos cuya solución debía encararse en forma separada respecto de cada grupo, si se quería propender a su desarrollo económico.

El mayor número de predios (61% del total) y, por lo tanto, de familias, caía dentro de la clase económica de tierras 2 y recibía los ingresos más reducidos del área. El volumen de negocios era pequeño, lo que no permitía aprovechar productivamente gran parte de la mano de obra familiar disponible. En estos predios se realizaba una agricultura mixta; con preponderancia de cultivos tales como el maíz; sin ningún cuidado por la conservación del recurso suelo; los rendimientos eran bajos, dejando un amplio margen para su mejoramiento. En esta clase, dentro de la producción animal, la avicultura proveía una proporción grande de los ingresos, a pesar de realizarse en un nivel tecnológico muy bajo.

La clase económica de tierras 4 comprendía una proporción baja de los predios del área (16%), pero, a causa de realizar mayor volumen de negocios, contribuía con el 35% de la entrada bruta del área. Su principal explotación era la lechería con carácter comercial. Sin embargo, los rendimientos de leche por vaca eran muy bajos, debido principalmente a la mala calidad del forraje utilizado, la muy baja proporción de praderas artificiales, mejoradas o no, y a la existencia de epizootias.

La clase económica de tierras 3 presentaba características intermedias entre las clases 2 y 4. Algunos de los predios de esta clase tenían problemas similares a los de la clase 2 y, otros, a los de la clase 4.

1.1.2 Lineamientos generales del programa de extensión

Las conclusiones extraidas de los estudios citados en el punto 1.1.1 señalaron la conveniencia de poner énfasis en el mejoramiento de los predios de la clase 2, no sólo por ser el grupo más numeroso sino por la mayor urgencia que requería la solución de sus problemas.

Para ayudar a los productores de menor nivel económico a elevar sus ingresos, se creyó conveniente:

Primero: aumentar los rendimientos de los cultivos. Las investigaciones de administración rural demostraron que en la Clase 2, debido al reducido volumen de negocios, el aumento de los rendimientos no podía por sí solo elevar apreciablemente el nivel de ingresos. Con la finalidad de despertar la confianza de los agricultores y su entusiasmo, se llevó a cabo un proyecto de mejoramiento de los rendimientos del maíz, basado en el uso de semilla híbrida, que demostró poseer condiciones muy superiores a otras sembradas en el área.

Segundo: fomentar empresas que poseyeran características tales como las siguientes:

(a) Poco requerimiento de superficie; los predios de la clase 2 eran los de menor superficie en toda el área.

(b) Poca necesidad de capital y rápida recuperación del mismo, ya que su disponibilidad era muy baja y el crédito estaba casi completamente restringido, dada la baja capacidad de pago actual y las reducidas garantías rea-

les. La posibilidad de capitalizarse rápidamente era muy importante, ya que se consideró que de esa manera sería posible que los agricultores salieran del "círculo de pobreza" en que se encontraban.

(c) Posibilidad de aprovechar productivamente la mano de obra familiar sobrante, remunerándola en forma adecuada;

(d) Disponibilidad de un mercado favorable; y

(e) Posibilidad de aumentar la fertilidad del suelo.

Atendidas estas características, se encontró que la avicultura reunía el mayor número de ventajas para iniciar un proyecto con posibilidades de éxito. Aun cuando los requerimientos de capital para la explotación agrícola eran relativamente bajos, fue necesario realizar nuevas inversiones. Dada la baja capacidad de pago actual y las pocas garantías reales con que contaban los agricultores de la clase 2, era prácticamente imposible la obtención de crédito en las fuentes normales de financiamiento.

En esta etapa, el Banco de la República de Uruguay prestó colaboración mediante la asistencia crediticia basada sólo en la garantía que daba la buena selección del prestatario y su capacidad de pago potencial.

Además de la avicultura se procuró el fomento de huertos dedicados al cultivo de tomates, zapallos, cebollas, ajos y otras plantas hortenses y, posteriormente, se inició un programa para el mejoramiento de la crianza y explotación de porcinos.

En los predios de la clase económica de tierra 4 se inició un proyecto para el mejoramiento de las praderas y, en general, de la alimentación del ganado.

Paralelamente a los proyectos relacionados en forma directa con el aumento de la producción, se llevaron a cabo proyectos de mejoramiento del hogar, mediante la acción de extensión en economía doméstica, completando así la idea del Proyecto 39 de la OEA que es el mejoramiento integral de la vida rural.

1.1.3 Resultados

De las conclusiones de una evaluación realizada en 1960, recalcamos las que se refieren a los cambios en las condiciones económicas del área en conjunto:

(a) El valor de la producción bruta del área, valorando los volúmenes físicos de producción a precios de 1959, aumentó en 47,26% entre los dos años considerados. La cifra comparable del conjunto de la producción agropecuaria del Uruguay mostró una disminución de 11.05% en 1959, comparado con 1953.

(b) La producción bruta per cápita de la población rural, se estima que aumentó en 65.4%.

(c) Los volúmenes físicos de los productos de origen animal tuvieron un incremento mayor que los de origen vegetal: representaban el 66.46% del volumen total, en 1953, pasando al 80,46% en 1959. Las empresas de este grupo que aumentaron en importancia fueron la avicultura, la crianza de porcinos y la lechería, disminuyendo la de aquellas dedicadas a la explotación de lanares y vacunos de carne.

(d) Las empresas agrícolas propiamente tales - cultivos de carácter extensivo, disminuyeron marcadamente su importancia.

1.2 Yaguarón, en el Paraguay 1/

1.2.1 Antecedentes

En el año 1960, el representante paraguayo ante el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) hizo gestiones que posibilitaron la aprobación de una partida de fondos para ser aplicada en Paraguay a través de un proyecto administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Por razones diversas fue postergada la firma del convenio respectivo hasta junio de 1962, ocasión en que el Excelentísimo Señor Dr. Ezequiel González Alsina, en nombre de la República del Paraguay y el Ing. Manuel Elgueta, Director Regional del Instituto Interamericano, concretaron la aspiración venida del CIES.

El objetivo fundamental del proyecto está caracterizado en el ARTICULO III del referido convenio que dice:

"El objetivo fundamental de este Proyecto será realizar trabajos de investigación en el campo de la Administración y de la Sociología Rural y el de proporcionar

1/ Lo que aquí aparece está basado en: "V Proyecto Area de Desarrollo del Paraguay" por Edmundo Gastal en la publicación: Resumen de la Reunión de Programación de Areas de Desarrollo Agrícola Regional y los Programas Nacionales de Desarrollo IICA-Zona Sur.

adiestramiento en servicio, preferentemente a profesionales paraguayos. Para esto, cada programa se desarrollaría asignando a los especialistas grupos de dos o más becarios, según las circunstancias, quienes al trabajar al lado de ellos, recibirán este adiestramiento. El Proyecto cuenta para esto con un presupuesto de becas".

En Julio de 1962, con la designación por IICA de un especialista en extensión agrícola, se iniciaron los trabajos en la República del Paraguay.

Este país está dividido en dos regiones: región occidental (Chaco) al noroeste del Río Paraguay, donde están situadas las grandes estancias, con gran parte de la producción de carne bovina del país, y al sudeste del mismo río, la región oriental, con 77.8% del total de explotaciones del país y con 97.2% de la población agrícola, según el Censo Agropecuario de 1956. En esta última región hay dos zonas que presentan una mayor densidad demográfica y, juntas, contienen más de la mitad de la población paraguaya. Estas dos zonas juntas son comunmente llamadas "zona central" o "zona vieja".

Para tener una idea de la importancia de estas zonas en la producción agrícola del país, es suficiente referir que, según el censo de 1956, contribuyeron con el 49% de la producción total de mandioca del país; el 51% de la del algodón; el 40% del total de tabaco producido y el 38% de la producción del maíz.

Como el área objeto del trabajo debía ser elegida teniendo en cuenta su importancia en la economía agrícola nacional, se la buscó en la zona central, zona de mayor densidad de población y mayoritaria en la producción agrícola paraguaya. El distrito de Yaguarón se consideró como representativo de esta zona; además estaba asistido por el Servicio de Extensión Agrícola de S.T.I.C.A. 1/ y se creía que no recibiría la influencia del mercado de mano de obra de la ciudad de Asunción.

El IICA se encargó de realizar los estudios básicos, indispensables al asentameinto de un "programa permanente de extensión" bajo el cual iba a desarrollar la formación del personal de extensión agrícola de S.T.I.C.A.

1.2.2 Desarrollo de los trabajos

Dentro del Distrito de Yaguarón se tomó en cuenta la zona netamente agrícola, que comprende un área

1/ Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (Punto IV)

de 7.000 hectáreas con 1.400 fincas, distribuidas en su sector norte.

Ella empieza en el km. 42 y se extiende hasta el km. 60 de la ruta Asunción-Encarnación. El área dispone de dicha ruta y una serie de transversales que comunican las compañías más alejadas de Asunción, aunque estas transversales no sean siempre transitables con vehículos automotores.

La tierra es explotada desde hace más de cien años y por una simple mirada basta para ver los resultados de una constante erosión. Los terrenos en general no presentan muchos declives, sin ser llanos.

Como primer paso se realizó una encuesta de administración rural que duró tres meses. En total fueron encuestadas 104 fincas durante ese período; la crítica y la tabulación primaria fueron realizadas en los tres meses siguientes.

Sobre la base del estudio realizado y de otras informaciones obtenidas, se elaboró un programa de extensión agrícola para el área de Yaguarón, en el que, en principio, se fijó un período de tres años como plazo para su realización. El programa establecía que:

(a) El actual "status" de las familias rurales está en completo desacuerdo con la tecnología del tiempo en que viven; la casi totalidad de las viviendad deja mucho que desear, sea en su aspecto de capacidad, construcción, disposición o conservación; la gente se alimenta mal, hay deficiencia de proteínas y un alto consumo de carbohidratos; la dieta alimenticia se basa en la mandioca, la batata y el poroto, prácticamente sin consumo de hortalizas, carnes, huevos, leche y derivados.

(b) Según las autoridades sanitarias y los profesionales médicos, la salud del pueblo está bastante afectada por deficiencias alimenticias. Las prácticas higiénicas son dificultadas por falta de instalaciones sanitarias y, principalmente, por falta de una buena provisión y conducción de agua potable.

(c) Pocas son las posibilidades de una sana recreación social, resumiéndose ésta en la concurrencia a algunos partidos de fútbol, raras visitas a la iglesia y constantes visitas al vecindario.

(d) La juventud rural, como un reflejo del medio en que vive, presenta bajos índices socio-culturales, aislándose cuando es confrontado con los jóvenes de la ciudad. El medio no les ofrece las condiciones de un desarrollo humano que les permita tener fe y confianza en su futuro como campesino.

(e) El promedio general de las fincas presenta un ingreso en efectivo per cápita anual de 3.940 guaraníes (31.27 dólares) mientras la producción per cápita anual es de 6.843,95 guaraníes (54,32 dólares).

(f) La producción neta por hectárea alcanza los 8.527 guaraníes (67,68 dólares).

Teniendo presente que el ingreso per cápita de los campesinos de América Latina era del orden de los 250 dólares, el promedio de la producción neta per cápita (ingreso per cápita) de Yaguarón presentaba una cantidad 460% más pequeña que aquél.

Del conjunto, se llegó a la conclusión que las condiciones de vida de la población rural de Yaguarón eran muy bajas, ciertamente mucho más bajas que las de los habitantes de las ciudades vecinas. El efecto de ellos era frustraciones personales y desestímulo para continuar viviendo de la agricultura, provocando el éxodo hacia las ciudades donde el campesino se margina hasta en los aspectos morales.

En el aspecto económico fueron seleccionados los proyectos "mandioca", "algodón" y "avicultura", siendo los dos primeros los que debían preceder al último, cuyo inicio estaba fijado para el segundo año, por demandar la avicultura un potencial económico y técnico de que carecían los campesinos. En el aspecto social se acordó el proyecto "vivienda". Se incluyó también en el programa el proyecto "Clubes 4-C" para ser desarrollados por la juventud rural del área.

El programa empezó a ser ejecutado en mayo-junio de 1963 por la Oficina de Extensión de STICA, con el asesoramiento y orientación del especialista en extensión agrícola del IICA. Simultáneamente, el IICA inició la capacitación del personal técnico del Servicio de Extensión Agrícola. Este trabajo se hizo por grupos y por un período de tres meses, de los cuales uno era dedicado a clases teóricas y dos a trabajos prácticos, mediante la participación en la ejecución del programa de extensión agrícola del área de Yaguarón.

En un año recibieron entrenamiento en Yaguarón todos los técnicos en actividades del servicio citado, e incluso se hizo un curso para diez nuevos agentes, alcanzando a 32 el número de técnicos de extensión formados en Yaguarón.

1.2.3. Nueva etapa del proyecto

Así, en junio de 1964, por una parte, se consideró que el programa de Yaguarón había llenado sus finalidades de capacitación y, por otra, que el Servicio de Extensión Agrícola de STICA tenía las condiciones para seguir el trabajo de ejecución del programa de extensión elaborado para

Yaguarón. A partir del 1º de julio de 1964, el proyecto "Area de Desarrollo del Paraguay" pasó a ocuparse fundamentalmente de la capacitación del personal técnico en economía agrícola, especialmente en administración rural.

En otro aspecto, los datos económicos y sociales de la agricultura paraguaya, especialmente en el nivel de la finca agrícola, son pocos o inexistentes. La coordinación de las actividades de capacitación e investigación, por medio de la "capacitación en servicio", permitiría obtener datos que contribuyesen al conocimiento de las condiciones socioeconómicas del medio rural paraguayo. Con este fin, las áreas seleccionadas para la realización de encuestas socioeconómicas, en el período de julio de 1964 a marzo de 1966, fueron estratégicamente distribuidas de modo que en el plazo más corto se dispusiera, por lo menos, de una idea general de las diversas situaciones existentes en el país, en el nivel de predio agrícola.

En lo que se refiere al trabajo de asesoramiento y cooperación con las instituciones oficiales, a saber, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Facultad de Agronomía y Veterinaria, Instituto de Bienestar Rural, Banco Nacional de Fomento, Secretaría Técnica de Planificación y otras fue preocupación constante de los especialistas del IICA obtener que sus diversos organismos operantes en el medio rural coordinaran su actuación. El Proyecto, siempre colaborando y recibiendo colaboración, tanto de los organismos nacionales como de los internacionales, se ocupó de la coordinación de los trabajos, procurando así crear bases para el establecimiento de "áreas de desarrollo agrícola" 1/.

2. El Programa Maipú

2.1 Antecedentes

En 1964 se suscribió un convenio entre el Ministerio de Agricultura, Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, en el cual se establece el objeto básico de "integrar la información de un área en lo que se refiere a los recursos naturales, humanos y económicos que sirvan a su vez de laboratorios para capacitar personas en las técnicas del desarrollo rural".

Con el propósito de relacionar las instituciones interesadas, se creó un comité coordinador integrado por el Director Ejecutivo del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) del Ministerio de Agricultura, por el Decano de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile y por el Representante del IICA en Chile.

1/ Lo que viene materializándose en los últimos dos años, a través de la acción del Proyecto 206 en Paraguay.

Entre las funciones de ese comité estaba la elección de un Jefe del Programa a quien correspondía llevar a la práctica los objetivos del convenio a través de planes anuales de trabajo que, aparte de otras actividades acordadas por el comité, incluyera como mínimo:

a) Realización de estudios básicos para la programación del desarrollo del área en sus aspectos económicos, sociales, agronómicos y otros por el estilo;

b) Trabajos de extensión agrícola, que consideraran los estudios básicos realizados por el proyecto, como así también las informaciones de la Estación Experimental de Rinconada, de la Universidad de Chile y del Ministerio de Agricultura.

c) Adiestramiento en servicio en el área para personal técnico de la Universidad de Chile, del Ministerio de Agricultura y de otras instituciones nacionales o extranjeras que fuesen invitadas a participar.

d) Cursos de un semestre de duración sobre "metodología de extensión", que deberían ser dictados como cátedra optativa en la facultad de agronomía.

2.1.1 La puesta en marcha 1/

Para materializar los objetivos del convenio se estimó necesario un cuerpo técnico integrado por los siguientes profesionales:

Especialización	Organismo a que pertenece
1 Extensionista Agrícola	Facultad Agronomía (Univ. Chile)
1 Sociólogo	Facultad Agronomía (Univ. Chile)
1 Economista Agrario	Facultad Agronomía (Univ. Chile)
1 Educadora para el Hogar	Ministerio de Agricultura
1 Especialista en Recursos Naturales	Ministerio de Agricultura

1/ Basado en "VII Programa de Desarrollo Area Maipú" de J. Jorge Marques Vaz, Mauricio Meyer y Patricio Arriagada, en la publicación: Resumen de la Reunión de Programación de Areas de Desarrollo Agrícola Regional y los Programas Nacionales de Desarrollo IICA Zona Sur.

La puesta en marcha del programa fue posible mediante el suministro de instalación por la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile y la adquisición de los equipos con los fondos presupuestados por el Ministerio de Agricultura.

El Comité Coordinador, a propuesta del Jefe de Programa, seleccionó un área de trabajo, de acuerdo con los siguientes criterios básicos destinados, en conjunto a encontrar un área que reuna las siguientes características:

a) Ser representativa de una zona de importancia nacional:

b) Constituir una unidad cuyos aspectos geográficos, sociales y económicos no presenten mayores diferencias (área homogénea);

c) Disponer de buenas vías de comunicación, principalmente para facilitar las investigaciones y el adiestramiento de personal.

d) Tener un tamaño que permita el desenvolvimiento normal de una agencia de extensión de nivel local (aproximadamente 80.000 hectáreas y 1.000 propiedades);

e) Incluir, en lo posible, dentro de sus límites físicos, una estación experimental que sirva como base para la investigación agropecuaria y, a la vez, como centro de operaciones e instalaciones del programa.

Sobre la base de estos criterios fundamentales conjuntos fueron elegidas las comunas de Maipú, Peñaflor, Talagante, El Monte y Calera de Tango, todas contiguas dentro de la provincia de Santiago, que conformaron lo que se denominó "Area Maipú".

2.1.2 Descripción del área 1/

Esta área se caracteriza por una agricultura que en lo que a cultivos se refiere, se asemeja a la típica de la zona central del país. En ella se encuentra una gran diversificación de cultivos hortícolas, rotación chacra-cereal-pasto, frutales y viñas, además hay ganadería y, sobre todo, avicultura. Por otra parte, sus condiciones y características tanto geográficas como sociales también pueden ser consideradas similares a las que caracterizan la citada zona central.

1/ Basado en "VII Programa de Desarrollo Area Maipú de J. Jorge Marques Vaz, Mauricio Meyer y Patricio Arriagada, en la publicación Resumen de la Reunión de Programación de Areas de Desarrollo Agrícola Regional y los Programas Nacionales de Desarrollo IICA Zona Sur.

Forma parte de una región mayor, denominada hoya del río Maipo, de gran importancia dentro de la economía agrícola del país. La existencia de esta condición hace factible la ejecución de futuros programas en el nivel regional.

Posee buenas carreteras, especialmente la pavimentada que une Santiago con el Puerto de San Antonio.

En la colina de Maipú está situada la estación experimental agronómica de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Chile, en la que se ha instalado la central de operaciones del programa, en los dos primeros años.

La superficie del área, abarca un total aproximado de 63.780 hectáreas, distribuidas en la siguiente forma:

	Miles Has.	Porcentaje del Total
Terrenos agrícolas bajo riego	47,34	74,0
Terrenos agrícolas de secano	14,85	23,0
Terrenos urbanos	1,59	2,5
TOTAL SUPERFICIE AREA	63,78	100,0

La superficie agrícola se distribuía en un total aproximado de 1.380 predios agrícolas (más de una hectárea), cuya clasificación por tamaño era la siguiente:

Superficie	Nº de predios	% de total
1 a 9.90 hectáreas	810	59
10 a 49.99 hectáreas	365	26
50 a 99.99 hectáreas	85	6
100 a 499,99 hectáreas	105	8
Mayores de 500 hectáreas	15	1
	1.380	100

Aproximadamente el ochenta por ciento de la superficie agrícola se concentra en la quinta parte de los predios.

2.1.3 Estudios realizados

Con fines de alcanzar los objetivos ya señalados y en especial para hacer el diagnóstico de las posibilidades de desarrollo del área, se consultaron proyectos de

investigación en tres sectores básicos: recursos naturales renovables, recursos económicos y recursos humanos. En el primero, los objetivos generales de la investigación fueron:

a) Realizar un inventario de los suelos del área según su capacidad de uso y su uso actual, y establecer las correlaciones pertinentes para emplear mejor este recurso; y

b) Realizar un inventario de los recursos hidrológicos referidos al potencial de riego del área y a la eficiencia de riego.

La metodología se basó principalmente en la interpretación completa y detallada de los estudios efectuados por el Levantamiento Aerofotogramétrico (Proyecto Chile-OEA), complementados por investigaciones directas en terreno.

En el sector de recursos económicos, con el objetivo fundamental de determinar los resultados económicos obtenidos por la administración de los factores de producción y su tope potencial, se realizaron diversos estudios, todos en base en la información contenida en formularios que llenaron los agricultores de 198 predios.

Finalmente, en lo que se refiere a los recursos humanos se estudiaron hechos relacionados con los aspectos sociales y demográficos, de educación del hogar y de comunicaciones.

2.2 Situación actual

2.2.1 Cambios en el enfoque

El programa, que tenía sus esfuerzos concentrados en la realización de un diagnóstico detallado y en las labores de capacitación, ha tenido que ajustarse a los cambios ocurridos en el país, tanto los de política general como, en especial, los relacionados con la aprobación de la Ley de Reforma Agraria y, principalmente, la creación del Servicio Agrícola Ganadero (SAG). Así, paralelamente a la intensa inquietud por una acción ejecutiva directa en el terreno, ha sido necesario considerar las implicaciones de la adopción, para fines de la acción de las instituciones nacionales, de una división del país en zonas (y estas en áreas) y los efectos de la creación del servicio recién citado.

2.2.2 Articulación SAG-Programa Maipú

Entre las funciones del Servicio Agrícola Ganadero están claramente definidas las que tienen relación directa con el desarrollo de la producción agropecuaria, realización de estudios e investigaciones necesarias para este desarrollo, prestación de asistencia técnica, y otros.

Para sus fines, el SAG divide el país en zonas (y éstas en áreas), con sus respectivas oficinas. De esta forma el "Programa Maipú" pasó a tener una doble relación institucional con el SAG; por una parte, el Director Ejecutivo del SAG representa al Ministerio de Agricultura en el Comité Coordinador del Programa; por otra, el Area Maipú se confunde con el área Talagante de la IV Zona del SAG.

Simultáneamente, por parte del IICA hubo el reconocimiento de que la ejecución corresponde a los organismos nacionales y que, por lo tanto, el Programa Maipú -que como tal cuenta con la participación de un organismo internacional- debía ir restringiendo su participación que ha sido más directa, y casi autónoma, en la etapa de diagnóstico. Por parte de la Facultad de Agronomía hay el reconocimiento de que el liderazgo y la coordinación de la asistencia rural deben corresponder al SAG.

2.2.3 Plan de Trabajo 1968

Teniendo en cuenta los diversos aspectos antes planteados, ha sido definida una relación funcional y estructural del Programa Maipú con el SAG, según lo que aparece representado gráficamente en el organograma 1. De esta manera la acción ejecutiva asistencial cerca de la población rural estaba condicionada a la existencia de un equipo y una oficina del SAG en el área y a la acción coordinadora del Jefe de Area de esta misma institución.

El Programa Maipú, a través de sus medios humanos y materiales, además de cooperar en la acción ejecutiva del área, cumplió con sus demás funciones. Para esto, suministró las recomendaciones básicas para el inicio de la acción en frutales, hortalizas y riego, realizó investigaciones complementarias, desarrolló actividades de capacitación y, a través de una acción catalizadora, ha estimulado la creación de un mecanismo pluri-institucional para la acción en el año siguiente.

2.3 Futuro del Programa

2.3.1 El Plan de Trabajo 1969

En el año 1969 los trabajos se están desarrollando en tres sectores: programa de asistencia rural, capacitación profesional, e investigación de los factores condicionadores del desarrollo rural.

El programa de asistencia rural ha sido formulado sobre la base de las investigaciones realizadas en el área por el programa Maipú, en datos de otros estudios, en el conocimiento y experiencia de técnicos y productores, y de las directivas del SAG para la elaboración de proyectos. El programa contempla acción en frutales, riego, porcinos, avicultura, crédito orientado, y en la integración de la mujer del medio rural al sistema económico.

Los proyectos fueron elaborados conjuntamente con el SAG y, en algunos de ellos, se dispuso de la cooperación de profesionales de otros organismos nacionales. La ejecución será a través de una acción pluri-institucional, bajo la coordinación del Jefe de la Oficina en el Area del Servicio Agrícola Ganadero (SAG).

Uno de los objetivos fundamentales del convenio que creó el programa es la capacitación profesional. Por ello existe la preocupación por desarrollar actividades específicas de capacitación, junto a estudiantes universitarios y profesionales, como también de aprovechar las demás actividades como medio de entrenamiento, a través de la capacitación en servicio.

Están previstos 33 estudiantes-meses en capacitación en servicio; seis cursos en instituciones de enseñanza superior para 135 estudiantes; dos cursos para 35 profesionales de instituciones agrícolas nacionales; dos seminarios para profesionales que actuan en Maipú, con doce participantes y orientación de las prácticas de diez estudiantes de agronomía.

En el sector de la investigación están comprendidas las actividades que permitan establecer la metodología, las técnicas y los instrumentos de investigación, coherentes con los recursos nacionales, posibilitando por ende el diagnóstico en el nivel del área. En el área Maipú, la etapa de dedicación más intensiva a este tipo de acción ya ha sido superada. Resta hacer que el equipo profesional del convenio se mantenga atento para identificar y realizar algún estudio complementario, así como para llevar a efecto las investigaciones indispensables para la evaluación y reformulación de los programas. En 1969 se dará comienzo al trabajo de reunir antecedentes en otra área, para el futuro establecimiento del diagnóstico. Será un esfuerzo leve, para no perjudicar las tareas de consolidación de la integración pluri-institucional en el área Maipú.

Al final, en el organograma 2, aparece representada gráficamente la organización de la acción del convenio para el año 1969 y sus relaciones con el SAG, organismo coordinador de la acción ejecutiva de promoción de la producción agropecuaria.

2.3.2 Perspectivas para el futuro

a) El Programa Maipú ha ingresado definitivamente a la etapa típicamente ejecutiva.

b) En el año 1969 deberán consolidarse los mecanismos que suministran las bases para la acción pluri-institucional.

c) Hay acuerdo por parte de las diversas instituciones que han participado en la formulación del Plan 1969 y que están participando en la ejecución, en el sentido de que la coordinación de la acción corresponde al SAG; y

d) El IICA, como organismo interamericano que mantiene una oficina en Chile y una oficina regional en la Zona Sur, puede seguir cooperando con el SAG en la coordinación de la acción, incluso para que ésta se establezca en otros niveles de decisión; la idea es usar, en un límite máximo de eficiencia en el área, los medios y posibilidades de las instituciones ya integradas, sumando a ellos otros organismos nacionales o internacionales, públicos o privados, que puedan hacer aportes al desarrollo del área.

Por lo que ya se ha referido, por los cambios que han ocurrido con relación a la planificación en los países latinoamericanos en general y, en especial, en las instituciones chilenas vinculadas al sector agrícola y por razones relacionadas con los aspectos que discutiremos más tarde, se cree que, a partir del próximo año, el Area Maipú, por sí sola, ya no justificará la existencia de un programa específico.

Las instituciones firmantes del convenio en 1964 tendrán que decidir, entre seguir con el trabajo de áreas, pero condicionado a una revisión de sus objetivos y su metodología, e integrando una nueva área, con un programa ajustado a las bases que aparecen adelante; u optar por la alternativa de usar el espíritu de cooperación y preocupación de integración formal, manifestada por ellas, para constituir otro tipo de programa; en conformidad a lo que las instituciones nacionales crean que está más de acuerdo con las necesidades e inquietudes relacionadas con los problemas del sector agropecuario del país.

3. Algunas ideas generales sobre la acción por áreas

Sin duda, la situación, las inquietudes, los enfoques, las aspiraciones, en fin todo, o mejor casi todo, ha cambiado bastante en los países latinoamericanos en los últimos años. Como no podría dejar de ser, debe existir un esfuerzo permanente por parte de las instituciones en el sentido de ajustar su acción, adaptar sus métodos y compatibilizar sus objetivos.

Específicamente, en lo que se refiere a la acción destinada a acelerar el desarrollo agrícola en áreas restringidas, creo que se ha llegado a una situación en la cual sólo se se justifica la participación del IICA, cuando ella es establecida sobre la base de un entendimiento muy claro, de algunos pocos puntos, pero que son claves para justificar este tipo de esfuerzo.

Finalmente me cabe aclarar que las ideas que expondré enseguida han sido también bastante influidas por las experiencias de la extensión agrícola en el Brasil, del INTA en la Argentina y, más recientemente, por la acción del Proyecto 206 en Chile y Paraguay.

3.1 Relación con los demás niveles de programación

Las áreas de desarrollo, en último análisis, son espacios geográficos definidos dentro de un otro espacio mayor con respecto al cual hay similitud de condiciones en lo que se refiere a los recursos o sea, las regiones geoeconómicas. Los programas por áreas deben ser perfectamente compatibles con los planes en los niveles regional y nacional; deben constituir la expresión de los últimos en el nivel local y un medio para el cumplimiento de sus objetivos. La programación por áreas es una estrategia de programación regional; el programa regional puede ser formulado a través de las áreas, por la agrupación y compatibilización de la acción en el conjunto de áreas de una región.

En el nivel nacional, los programas son establecidos por productos, las metas y los requerimientos, así como la compatibilización respectiva y la definición de los mecanismos ejecutivos que serán empleados.

Las características establecidas en función de factores diversos definen las regiones así como las aptitudes y posibilidades de éstas en relación a los distintos productos. Las condiciones de infraestructura, de acceso a los mercados y, especialmente, los mecanismos operativos disponibles o proyectados a través de los programas instrumentales, definen la potencialidad de la región en términos globales y en relación a cada uno de los productos considerados en el plan nacional.

Definidas en cada región distintas áreas, el análisis en cada una de éstas, de sus aptitudes y de sus limitaciones, así como la determinación de los mecanismos administrativos disponibles efectiva o potencialmente, permiten, sobre la base de las posibilidades en el nivel de la unidad de producción, establecer los programas por áreas. Entonces en el sentido inverso, será posible ajustar los programas regionales a la realidad local y, a través de ellos, ajustar los programas nacionales a la realidad regional. Queda así establecido el doble sentido de la planificación.

3.2 Una característica específica de la programación por área

En el sistema de planificación, aunque la compatibilización actue parcialmente en ambos sentidos, se establecen las metas y, en función de éstas, se programan los instrumentos para la ejecución, tanto en el nivel nacional como en el regional. De aquí que me parece que puede surgir una de las características fundamentales de la programación por área y uno de los medios por los cuales se puede definir el límite entre el área y la región. En la programación por área son las metas las que deben ser ajustadas a los mecanismos ejecutivos disponibles; en el nivel de área no se justifica la creación de mecanismos especiales específicos. De esta manera los programadores tienen

que ajustar los objetivos y metas a los mecanismos instrumentales disponibles ya instalados o posibles de instalar en los plazos del programa.

Una necesidad común a un grupo de área puede justificar la creación de un nuevo mecanismo en el nivel de la región, pero nunca en el nivel de un área específica. Así, en el diagnóstico en este nivel, tanto o más importante que las características del área en sí misma, es el conocimiento de las disponibilidades y posibilidades de las diversas unidades operacionales de las diversas instituciones que manejan programas instrumentales en ella.

3.3 Vinculación entre las distintas etapas de la programación

La experiencia ha demostrado que la no participación en las etapas anteriores de la programación, crea un mecanismo de resistencia para la ejecución del programa elaborado. En otras palabras, en general, no le gusta a la gente ejecutar aquello en cuya programación no ha participado. Esto ocurre en forma bastante intensa en el nivel institucional.

Así, en la programación por áreas es fundamental que las instituciones que operan los programas instrumentales participen en el sistema de programación desde su inicio.

Ya se vio la importancia que tiene para el diagnóstico el conocimiento de los mecanismos ejecutivos disponibles en el nivel de área. Por lo tanto, una buena estrategia es empezar por el contacto y conocimiento de las instituciones que operan en el área y por una tentativa de integración de sus programas de acción. Simultáneamente con el establecimiento de una integración de las acciones y recursos ya disponibles en ella, será posible detectar tanto otras de posible ejecución inmediata, como los vacíos y deficiencias de todo el proceso de programación, desde el diagnóstico hasta la formulación de los proyectos y su compatibilización con los demás niveles. De esta forma serían programadas las investigaciones necesarias para el perfeccionamiento del diagnóstico y establecidas las pautas fundamentales para un nuevo programa integrado. O sea, desde el primer momento serían casi simultáneas las acciones de investigación, planificación y ejecución, con amplia participación de los diversos organismos que operan en el área.

3.4 Criterios para fijar las dimensiones de las áreas y su selección

En muchas oportunidades y en distintos trabajos se han planteado criterios para selección y limitación de áreas, todos muy válidos puesto que se refieren a aspectos como tamaño significativo, potencialidad mínima de desarrollo, homogeneidad, accesibilidad, etc.

Aquí, nos preocupa establecer dos criterios básicos, que consideramos como los fundamentales para la definición de los límites en que serán aplicados los demás. Estos se refieren a la regionalización y a las unidades geográficas de actuación de los programas instrumentales, como requisitos previos al establecimiento de la dimensión y selección del área.

Consideramos la programación por áreas como una estrategia de programación regional; la agregación de las áreas de una región será un elemento fundamental en la formulación del programa de ésta. Por lo tanto, la selección y la fijación de la dimensión tienen que ser establecidas dentro de los marcos de una regionalización. La selección y fijación de la dimensión de un área, hoy, no debe constituirse mañana en un escollo ni un problema para fijar las dimensiones de otras áreas de la región. Nótese que mencionamos como requisito previo la regionalización, y no un programa regional (no obstante que esto sería muy bueno).

Por otro lado, la acción por áreas puede ser considerada como un método para demostrar que los procedimientos allí aplicados son factibles en otras áreas y regiones, así como para ensayar y perfeccionar nuevos mecanismos integrados de ejecución, rápidos y ajustados a las características, medios y aspiraciones de las instituciones nacionales (lo que constituye, sin duda, la gran inquietud del presente). Así pues, la fijación de la dimensión del área tiene que ajustarse al espacio geográfico y administrativo correspondiente a las unidades operativas de acción directa de las instituciones que mantienen los programas instrumentales. Lo que no impide -al contrario será una consecuencia lógica- que la coordinación e integración se verifiquen también, en un nivel más elevado, o sea, en el nivel regional.

3.5 Relación entre pluralidad y continuidad de la acción por área

El hecho de que la programación por áreas sea usada como una estrategia de programación regional, apenas basta para evidenciar la necesidad de que haya pluralidad de áreas. Si no fuese así, no existiría un nexo perfecto entre los dos niveles, quedando vacíos en la programación. Asimismo, hay por lo menos otros dos enfoques que sirven para caracterizar la relación de la pluralidad de áreas con la continuidad de acción, cuya mención es importante:

Primero, que siendo uno de los objetivos de la programación por áreas, el ensayo para llegar a nuevas metodologías de acción en el desarrollo, este tipo de enfoque caracteriza un proceso experimental y, como tal, la repetición es un componente esencial. Para que haya consolidación es necesario continuidad, puesto que la afirmación de la nueva experiencia se basa en el ajuste permanente y en la introducción continua de los cambios sugeridos por los nuevos conocimientos.

Segundo, que a través de la pluralidad se puede llegar al uso más eficiente de elementos, tanto humanos como materiales, de que se dispone. Dado el hecho de que éstos son factores escasos en nuestros países, es fundamental que sean usados en un nivel máximo de eficiencia.

Por lo tanto, la continuidad del trabajo de áreas está condicionada a la pluralidad de éstas, lo que no impide, siempre que haya recursos técnicos y financieros limitados, que al inicio se produzca una concentración de ellos en un área de una región y que, en la medida que se libere o se aumente la capacidad operativa disponible, se incorporen sucesivamente las restantes.

3.6 El papel de la asistencia internacional

Es fundamental que la acción por áreas sea un trabajo integrado, con la participación de un número lo más elevado posible de las diversas instituciones que actuan en el área y bajo la coordinación de uno de los organismos nacionales. Esto no excluye, por supuesto, la posibilidad de cooperación de organismos internacionales, ni tampoco significa que todos los organismos tengan que participar en el convenio básico.

A la asistencia técnica internacional en general en nuestro caso especialmente al IICA puede corresponder el papel de impulsadores de la adopción de este tipo de programación, sea por medio de una acción catalizadora, sea a través de una cooperación participante. Para esto, el IICA debe buscar el establecimiento de convenios con los organismos nacionales claves para el desarrollo de este tipo de acción. Es importante que el acuerdo se haga incluyendo los organismos que tienen un alto poder de motivación sobre los demás, en el sentido de la acción integrada, incluso por su posibilidad de complementar recursos (es el caso, por ejemplo, de organismos como SUDESUL y CEPLAC en Brasil).

El IICA, como contribución a la acción de las instituciones nacionales podría ofrecer su prestigio institucional, su experiencia acumulada sobre problemas del sector agrícola de nuestros países, la cooperación de sus técnicos, algunos recursos materiales y la mayor flexibilidad (en relación con aquellos de que en general disponen los organismos nacionales) para la distribución y manejo de algunos recursos. Es importante que el IICA, con un aporte en recursos materiales, respalde su participación en los convenios para desarrollar la programación por áreas. Aunque este aporte sea de monto reducido, será lo suficiente para hacer más efectiva su participación, justificar la obtención de otros aportes nacionales y permitir un mejor aprovechamiento de esa mayor flexibilidad en el uso de los recursos.

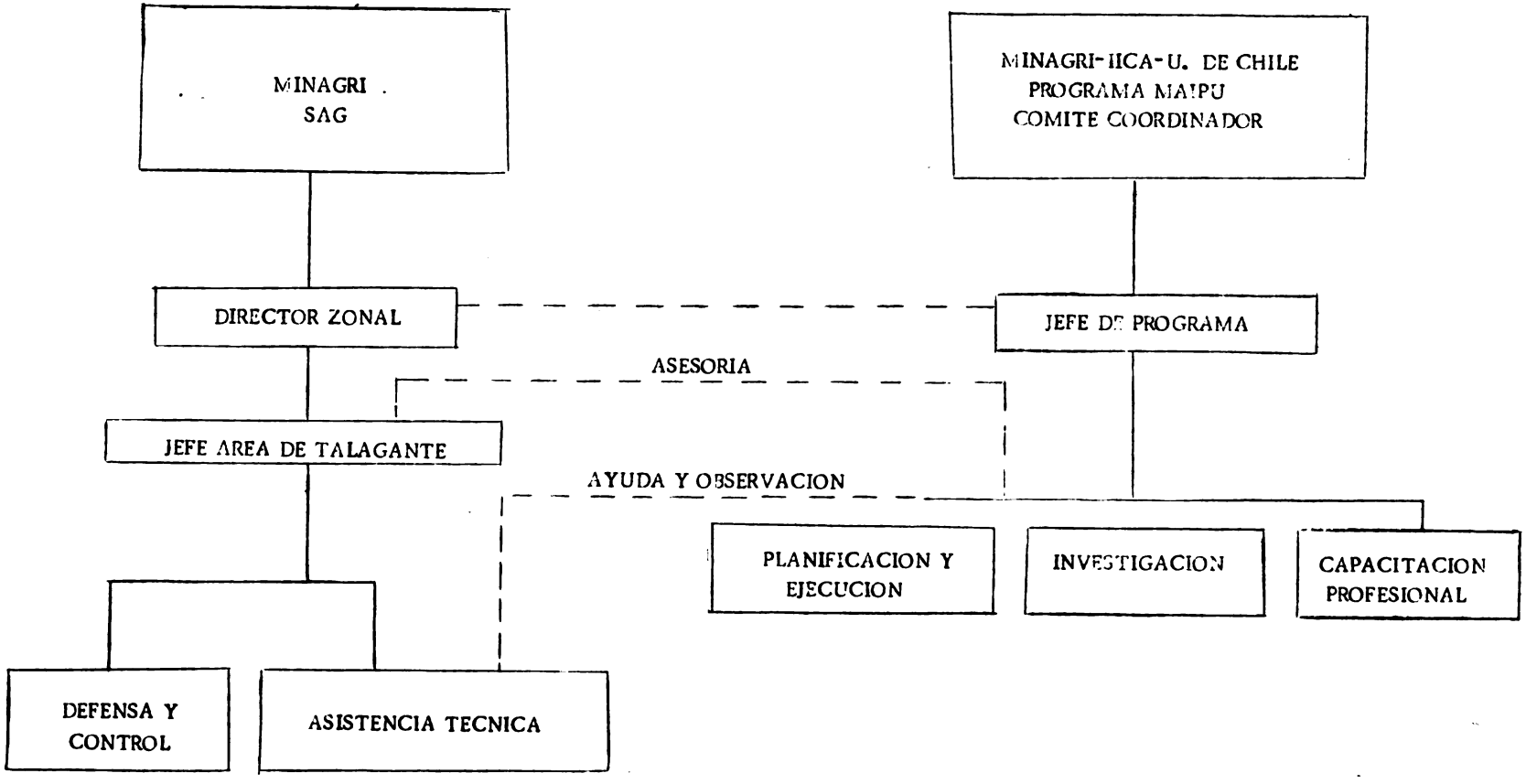
Estas son las consideraciones que estimamos son las más importantes para el debate. Esperamos ahora la palabra de los participantes.

Enero de 1969.-

ORGANOGRAMA 1

PROGRAMA DE DESARROLLO AREA MAIPU

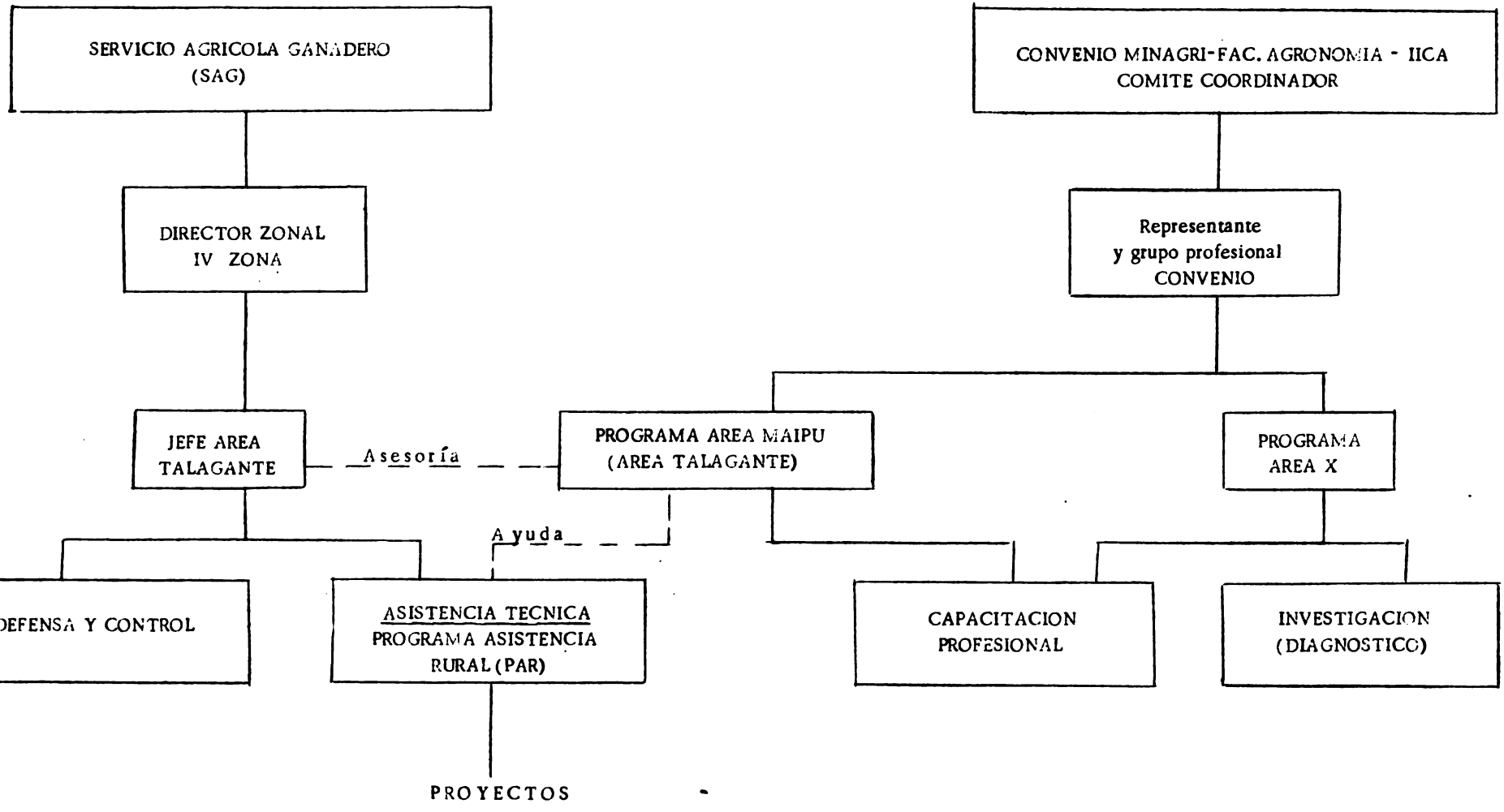
ORGANOGRAMA OPERACIONAL Y RELACIONES CON EL SAG



ORGANOGRAMA 2

CONVENIO MINISTERIO DE AGRICULTURA - FACULTAD DE AGRONOMIA (Univ. Chile) - IICA

ORGANOGRAMA OPERACIONAL Y RELACIONES CON EL SAG



MESA REDONDA SOBRE IMPORTANCIA DEL ENFOQUE REGIONAL EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

INFORME DEL RELATOR 1/

Después de la presentación de las ponencias que anteceden, la del Dr. Efraín Morales que presenta básicamente el esquema teórico del enfoque regional al planeamiento del desarrollo, y las de los doctores Rodolfo Quiróz y Edmundo Gastal que proporcionan una referencia empírica en cuanto a las experiencias de Centro América y de las Areas de Desarrollo que el IICA ha tenido, en especial la de Maipú en Chile, se abrió la sesión a la participación de los delegados. La primera intervención fue la del delegado de Venezuela, Dr. Froilán Alvarez Yépez, quien expresó la conveniencia de considerar el desarrollo en su forma integral.

Sinembargo, en cuanto al proceso de regionalización, uno de los principales problemas con que se ha tropezado han sido las estructuras extraordinariamente centralizadas que producen una inhibición de las regiones. Se pregunta, por tanto el Dr. Alvarez, si en países que tienen una mecánica centralizada, se puede producir rápidamente esa descentralización que implica el enfoque regional, teniendo en cuenta que la centralización de estos países es una centralización intelectual que deja a las regiones, en muchos casos, sin la capacidad de administrarse por sí mismas.

En Venezuela, se han creado diversas corporaciones como la Corporación de Guayanas, la Corporación de los Andes, etc., y la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO) presidida por el Dr. Alvarez. Por qué una fundación y no una corporación u otra forma de organización? La legislación venezolana clasifica a la fundación como una organización de Derecho Privado, aun cuando el Estado pueda tener cierta ingerencia. En este caso específico, por ejemplo, aproximadamente el 75 u 80 por ciento de los fondos provienen del Ejecutivo Nacional. Pero, siendo FUDECO una organización de Derecho Privado, el sector privado se incorpora a la fundación, y es así como éste tiene representación en el Consejo Directivo y en Directorio Ejecutivo. Otra ventaja de esta disposición es la de mantener a la fundación ajena a las variaciones políticas.

1/ Dr. Fernando Monge, Comunicador Asoriado, Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA).

En cuanto al criterio para establecer la región centro-occidental hubo ciertas dificultades ya que no se contaba con una delimitación geográfica perfectamente definida. Se basó entonces, parcialmente, en límites de la cuenca hidrográfica junto con criterios socio-económicos.

En la identificación de factores limitantes, apareció al comienzo el agua como el principal. Luego de realizar estudios, sin embargo, se vió que la salinidad del suelo, por ejemplo, era un problema que antecedía a la posibilidad de utilización de los recursos hidráulicos.

A continuación mencionó el Dr. Alvarez el proyecto conjunto FUDECO-IICA en el área de desarrollo del Yaracuy, en donde se están probando nuevos métodos de Extensión, y se está cumpliendo una función de adiestramiento para técnicos venezolanos.

El Delegado del Brasil hizo a continuación una breve síntesis de los programas de desarrollo que se adelantan en Brasil, en especial de la labor de SUDENE. Dado el tamaño del país, a pesar de que esta labor abarca grandes extensiones de terreno, se la considera como un proyecto "piloto" que se desenvuelve en tres líneas principales: crédito, financiamiento, y asistencia técnica.

El Delegado de Costa Rica manifestó que consideraba que el enfoque planteado por los oradores del IICA era, en su opinión, un enfoque unilateral, ya que dejaba por fuera el factor quizás más importante: los aspectos sociológicos del problema.

Tomó entonces la palabra el Sr. Efraín Morales del IICA para comentar la observación planteada por el Delegado de Costa Rica. El Sr. Morales anotó que, 1) el enfoque regional es una estrategia que no sustituye a la estrategia por funciones sino que, más bien, es complementaria porque aporta un medio físico común que sirve de base de referencia para la articulación; y 2) el enfoque regional lleva la toma de decisiones más cerca de aquellos individuos y comunidades que van a ser, justamente, afectados por esas decisiones. Por tanto, el enfoque regional facilita la participación 1) de los organismos estatales ejecutores de los proyectos y 2) de la actividad privada a través no sólo de sus organizaciones, sino de las propias familias que van a ser afectadas o beneficiadas por esos programas.

A esto añadió el delegado del Brasil que el proyecto específico del cual habló anteriormente, incorpora 3 sociólogos en su equipo.

Se concedió la palabra al Econ.Luis King de la Delegación del Ecuador quien resumió las actividades que la Junta de Planificación del Ecuador ha venido realizando en el campo de la planeación. En su opinión, la experiencia ha mostrado que el enfoque global y sectorial con que se empezaron estas labores no

es lo efectivo que se esperaba al nivel de la práctica porque descuida el contacto de base con los niveles más bajos que son los que "informan" sobre la realidad de un país.

De manera preliminar, en Ecuador se ha adoptado una regionalización que obedece al hecho geográfico de las dos cadenas andinas que atraviesan el país de Norte a Sur. Complementariamente, sin embargo se tiende a establecer una regionalización más específica en base a criterios agro-económicos.

Esta regionalización en base a las cordilleras de los Andes, ha determinado, la existencia de dos polos de desarrollo, Quito y Guayaquil, y consecuentemente, la existencia de regiones con niveles muy inferiores de desarrollo. La regionalización con base en criterios más amplios, sin embargo, requiere de estudios básicos que se están realizando en la actualidad. Pero una experiencia que el Ecuador puede anotar en el campo de la planeación regional es la de la región del Azuay en donde se originó una depresión económica por factores de mercado del sombrero de paja toquilla que constituía una artesanía básica para un gran sector de la población. La Junta de Planificación creó, entonces, el Centro de Reconversión del Austro que ha realizado una labor efectiva movilizando el tipo de actividad artesanal y aprovechando así la habilidad y adiestramiento que los artesanos poseen.

Otra experiencia citada en el Ecuador fue la de una provincia del Oriente en donde se ha realizado un proyecto de colonización.

Añadió, el Econ.King, otros criterios que se están considerando para la regionalización del país, entre ellos, la estructura de tenencia de la tierra, características agrícolas, económicas, y sociales, y también las zonificaciones ya existentes en referencia a la provisión de servicios estatales, áreas de riego, etc. Además de estos criterios, también se está utilizando el de cuencas hidrográficas, que no se opone al concepto del planeamiento regional. Como ejemplo de este último criterio, se está realizando un estudio en la cuenca del Río Guayas.

ElEcon. King terminó su exposición haciendo una pregunta al Sr. Gastal sobre los criterios que se utilizaron en el área de Maipú y la posibilidad de utilización de esos criterios en el Ecuador.

El Sr. Gastal mencionó los criterios utilizados en Maipú:

1. Que el área sea representativa de una zona de imoortancia nacional.

2. Que constituya un área relativamente homogénea en ciertos aspectos básicos, geográficos, sociales, económicos, etc.

3. Que disponga de buenas vías de comunicación.

4. Que tenga una extensión que permita la operación de una agencia de asistencia técnica local (unas 80.000 has., y unos 1.000 predios agrícolas).

5. Que incluya dentro de sus límites físicos, en la medida de lo posible, una estación experimental agropecuaria.

Aprovechó también la oportunidad para hacer algunos comentarios sobre la observación del delegado de Costa Rica. El Sr. Gastal anotó que, efectivamente, los factores humanos son fundamentales en cualquier proceso de programación del desarrollo, sea cual fuere el nivel considerado. En el enfoque regional se plantea que, una vez establecidas las áreas, se considerarán estos factores. "Cuando nosotros hablamos de las posibilidades a nivel de la unidad de producción, estamos refiriéndonos a las posibilidades dadas por los aspectos naturales, por los aspectos de disponibilidad de capital, y lo que es más importante, por las características de la mano de obra allí disponible".

El delegado de El Salvador hizo uso de la palabra para anotar las peculiaridades del problema en su país. El Salvador presenta características de una alta densidad de población acompañada por profundas divisiones de clases y casos de extrema pobreza. En tal situación, por tanto, tenemos la lamentable situación de desmembrar un servicio agropecuario en varias unidades. Luego sería más complejo unificar los criterios a nivel nacional y más aún, a nivel internacional. El delegado salvadoreño citó como ejemplo de complejidad el valle de Zapotitán en donde se ha encontrado fuerte resistencia a la idea de reforma agraria. La pregunta es, entonces, qué tipo de desarrollo agrícola se puede aplicar en esta zona y cómo podría el IICA colaborar en ello?

En forma complementaria a esta pregunta, el Delegado de Colombia añadió que estaría interesado en saber si el IICA (o por lo menos, los tres oradores de la Mesa Redonda) aconsejarían con base en su experiencia, que los países adopten la estrategia de programación por áreas como política de desarrollo del sector agropecuario?

El Sr. Gastal quiso contestar la parte de esta pregunta que se refiere específicamente a la experiencia del IICA en este campo. Manifestó que esta experiencia no se podría considerar como estrategia de desarrollo regional. Justamente, dijo el Sr. Gastal, lo que nosotros proponemos es una posibilidad de acción para el IICA de aquí en adelante.

Contestando a la misma pregunta, el Sr. Efraín Morales dijo que en su opinión la respuesta era un SI categórico. Este enfoque, no sólo complementa la actividad total de planificación,

sino que responde a la realidad de nuestros países, caracterizados por su heterogeneidad.

El concepto de espacio económico quizás ayuda a clarificar este punto. Mientras las decisiones de política nacional se basan, por decirlo así, en el concepto de espacio geométrico que supone homogeneidad del territorio nacional, el concepto de espacio económico involucra otros criterios, como los recursos naturales, accidentes geográficos, etc. que si bien hacen que este concepto se vuelva un poco más complejo, le añaden otras dimensiones como son la consideración de una serie de estructuras, diferencias de ingreso, transporte, instituciones y sus limitaciones, disponibilidad de recursos públicos y privados, etc.

El enfoque regional, por tanto, parte de la comunidad "hacia arriba" y lo que se busca es que las condiciones propias de la región, del espacio, sean consideradas en el planeamiento, a pesar de que exista una corriente de política normativa que viene en dirección opuesta.

Al ser preguntado por su experiencia en este campo, el Dr. Manuel Elgueta manifestó que concordaba con este énfasis en establecer metas que se basen en la realidad local, es decir, que tomen en cuenta lo que es posible y realizable, y no solamente lo que sería deseable.

A continuación, el Delegado de Honduras, Ing. Felipe Peraza, expresó su concordancia en el sentido de considerar al hombre como el objeto y sujeto de cambio que se busca, y en el sentido de que la regionalización sea probablemente un paso fundamental para que los pueblos puedan salir de su atraso.

El Ing. Alvaro Rojas, delegado de Costa Rica, dijo entonces que, a su entender, no habría motivo de discusión en una primera fase de la idea que el IICA estaba exponiendo. Esta es la realización de un estudio en los países, que haga una confrontación entre el uso actual de la tierra y el uso potencial de la misma. Si todos los países cuentan con este tipo de información, la regionalización se facilita grandemente.

Sin embargo, en cuanto a lo que el Ing. Rojas llama una segunda fase de la idea, esto es, en cuanto a establecer ya la localización de las áreas, o sea el <u>dónde</u> y <u>cómo</u> hacerlo, es atribución de los países en sí mismos. En la primera fase, por tanto, es donde el IICA podría hacer un aporte significativo para la planificación del desarrollo agropecuario.

Para terminar la sesión, el Sr. Morales hizo un breve resumen de los puntos más salientes. En primer lugar anotó que, en su opinión, se veía una confirmación de que el enfoque regional al desarrollo ganaba día a día mayor aceptación en los países. Por tanto, el IICA debería responder a esta tendencia considerándola como una clara orientación para sus programas. Sin

embargo, en segundo lugar se debe anotar también que, siendo ésta una de las estrategias para el desarrollo, cada país la aplicará en mayor o menor grado de acuerdo con sus propias condiciones, y el empalme de la acción del IICA con los países a través de la política de la Nueva Dimensión se ajusta a esta consideración al operar a través del fortalecimiento de las instituciones nacionales.

A pesar del creciente interés anotado anteriormente, existen sin embargo, ciertos grupos nacionales que no conocen suficientemente estos aspectos. Por tanto, se hace necesaria también una labor promocional ya que este enfoque no será posible sino solamente en la medida que 1) constituya en realidad una política nacional, y 2) que esta política sea lo suficientemente fuerte y conveniente para que las instituciones nacionales estén dispuestas a articularse.

Por supuesto que el IICA también deberá mirar el problema a nivel internacional, es decir, estudiar toda aquella problemática que se relaciona con la delimitación de áreas, establecimiento de prioridades, etc. siempre dentro de su política de trabajar a través de las instituciones nacionales.

Por último cabe destacar que uno de los obstáculos más graves en Latinoamérica es la carencia casi completa de técnicas y metodologías adaptadas a la realidad del medio latinoamericano. En este aspecto, la contribución del IICA será también de gran significancia para tratar de ayudar a las instituciones nacionales a desarrollar y suplir esta carencia.

Con breves palabras de agradecimiento y felicitación por la interesante discusión mantenida, el Ing. Armando Samper, Presidente del Consejo Técnico Consultivo, clausuró la Mesa Redonda.