

EL DESARROLLO RURAL Y SU IMPORTANCIA PARA EL PEQUEÑO Y MEDIANO PRODUCTOR

Rodrigo Alfaro

Centro de Investigación Académica de la UNED

INTRODUCCIÓN

Como es bien conocido, el sector agropecuario ha sido históricamente importante para la economía y la sociedad costarricense, porque ha contribuido de manera sustancial en la formación del Producto Interno Bruto; también ha sido el mayor proveedor de valor en nuestras exportaciones.

Sin embargo, el agotamiento del modelo de industrialización, basado en la sustitución de las importaciones, la crisis económica internacional de principios de los ochenta y la posterior implementación de programas de ajuste estructural provocaron un cambio fundamental en las políticas económicas que apoyaban al sector agropecuario hasta entonces. En particular, la eliminación de precios de sustentación y la liberalización del crédito y de las tasas de interés, incidieron definitivamente en la pérdida de importancia de los productores de granos básicos y en el debilitamiento económico y social de los actores que la sustentan.

Como alternativa, se adoptó el modelo agroexportador de productos no tradicionales que pasó a ser el eje fundamental del desarrollo agrario, favorecido por la disponibilidad de recursos financieros, incluyendo los CAT's y una política cambiaria flexible. Paralelamente, otras actividades como el turismo, las finanzas y la inversión en empresas de alta tecnología adquirieron mayor importancia en la generación de riqueza nacional.

Con el paso de una década, hemos podido observar que el nuevo modelo agroexportador no ha constituido una alternativa de reproducción y mejoramiento sostenido para las familias de un amplio sector de pequeños y medianos productores. Más bien parece que ha ampliado la brecha que separa a estos grupos de productores de actividades agropecuarias de mayor rentabilidad que las tradicionales.

El Estado ha dado prioridad al mejoramiento de las condiciones económicas y de infraestructura para apoyar la reproducción del sector empresarial (nacional y extranjero) vinculado con la exportación. Mientras que la pequeña y mediana agricultura tienen que superar malos caminos, y no dispone de los medios adecuados para acopiar, transformar y colocar las cosechas en diferentes mercados.

Estos sectores productivos, además de buscar nuevas alternativas productivas para mejorar el nivel de vida familiar, deben enfrentarse a «nuevas reglas de juego», como la inestabilidad de mercados y precios, la competitividad relacionada con la apertura comercial, los costos crecientes de los insumos agrícolas, la contaminación ambiental y la conservación de los recursos naturales.

Después de quince años, la realidad muestra que una gran masa de agricultores continúa produciendo alimentos baratos para los intermediarios y consumidores urbanos y esta situación ha provocado

que muchos de ellos y sus hijos, se vean obligados a vender su fuerza de trabajo en las zonas rurales o tengan que emigrar a centros urbanos para engrosar los anillos de miseria que crecen cada día. En resumen, el trabajo como obreros agrícolas ha sido inducido a través de políticas económicas oficiales que, por un lado desestimulan la producción interna de productos básicos y por el otro fomentan la producción de las empresas exportadoras.

En general, las tendencias económicas actuales y los programas de ajuste estructural han provocado una disminución en la capacidad adquisitiva de los grupos de ingresos medios y bajos. En 1997, el Estado de la Nación nos alertaba que la pobreza general del país había aumentado hasta un 25% y que persisten importantes brechas de equidad entre la población urbana y la rural y entre la región central y el resto de las regiones. Las peores condiciones de vida se encuentran en cantones cercanos a las costas o las fronteras y en aquellos más dependientes de la producción de granos básicos como el maíz y el frijol para el mercado interno.

Como ustedes bien lo saben, el fenómeno de la pobreza aparece íntimamente ligada a la conservación y protección de los recursos naturales. Aunque se han redoblado los esfuerzos en el sector de la Salud y Educación y existan múltiples programas asistenciales para mitigar la pobreza. El impacto que la misma produce en el medio rural, representa un obstáculo insalvable para alcanzar el desarrollo sostenible por la iniquidad social y económica que la misma implica.

LA GESTIÓN TECNOLÓGICA EN LA AGRICULTURA

Continuando en el contexto del desarrollo rural, yo quisiera referirme al tema de la gestión tecnológica y su relación con la pequeña y mediana agricultura. En primer lugar, es importante recordar que múltiples estudios a nivel mundial han destacado que la falta de participación de los productores en el proceso de investigación agropecuaria es una de las causas principales de la baja adopción de tecnologías por parte de esos actores del desarrollo rural. (Rhoades, 1987; Ashby, Quirós y Rivera, 1987; Watters-Bayer, 1989; Palmieri, 1989; ISNAR, 1989; 1990).

De igual manera, la mayoría de los organismos donantes y diversos estudios han indicado que la ausencia de vínculos fuertes entre la investigación y los procesos de capacitación agropecuarias constituye el principal «cuello de botella» de los sistemas de generación tecnológica de países en vías de desarrollo (USAID, 1982; FAO, 1984; World Bank, 1985; Merrill-Sands, 1988).

Con base en ambos argumentos podría afirmarse con Jorge Ardila (1989) que muchos sistemas de generación y capacitación tecnológica, como el nuestro, exhiben síntomas de «obsolescencia institucional», es decir, a nivel interno muestran una gran desarticulación y desactualización de su estructura; al nivel externo o «ambiental», el síndrome se manifiesta por la falta de respuesta a las demandas específicas de los clientes y beneficiarios de tecnologías.

La verdad es que las instituciones públicas que generan tecnologías para el sector agropecuario trabajan en forma descoordinada a pesar que existe el SNITTA. Por otro lado continúan trabajando con modelos teórico-metodológicos de asistencia técnica de tipo descendente, es decir, muy poco participativos. La mayoría impulsa proyectos de diversificación agrícola que demandan mayores inversiones de capital, tecnología y mano de obra y no se vislumbra una estrategia realista de innovación tecnológica que reorganice los procesos productivos, disminuyendo costos e incorporando mayor valor agregado a los productos.

EL INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Tomando en consideración lo dicho, quisiera referirme a dos acciones muy importantes que ha decidido impulsar el Ministro de Agricultura, Don Esteban Brenes, para impulsar el desarrollo rural de nuestro país. Me refiero al envío a la Asamblea Legislativa de un proyecto de Ley para organizar un Instituto Nacional de Innovación Tecnológica. La segunda tiene que ver con la firma de un convenio que traslada el Sistema de Extensión Agrícola del MAG al Consejo Nacional de la Producción. Analicemos ambas propuestas a la luz de los dos grandes problemas que fueron presentados anteriormente.

El Artículo 1 del Proyecto de Ley para la creación del Instituto de Innovación Tecnológica dice que el objetivo del Instituto será «contribuir al mejoramiento y sostenibilidad de la agricultura, por medio de la generación, validación, innovación y difusión de tecnología, en beneficio de la sociedad costarricense y la comunidad internacional».

Usualmente, los objetivos institucionales son muy generales, sin embargo me llamó la atención la frase final del mismo que se refiere a «beneficiar a la comunidad internacional». Bueno, esa intención me parece muy solidaria; Sin embargo, a mí me hubiera gustado más leer: «con énfasis en los pequeños y medianos productores», ya que éstos son los que necesitan más apoyo para lograr la reconversión productiva que les permita insertarse en el nuevo orden económico internacional. Esa falta de compromiso social que observé al principio se manifiesta más adelante a través veintitrés funciones que se le otorgan al Instituto, todas de corte tecnocrático y sin ningún asomo de sensibilidad real hacia la transformación de los sectores productivos más vulnerables.

Sin embargo, esa falta de voluntad política hacia los más necesitados se revela en toda su dimensión al analizar la composición de la Junta Directiva del mencionado Instituto. De los siete miembros que la componen, sólo uno representa los intereses de los pequeños productores organizados. Los restantes son miembros de los Ministerios de Agricultura y Ciencia y Tecnología, dos pertenecen a las Cámaras agrícolas empresariales, uno es los ganaderos y probablemente uno de la academia universitaria.

Sobre el tema de la participación es oportuno que recordemos varios hechos. Generalmente, los agricultores de mayores recursos siempre han participado y participan en la investigación agrícola de varias maneras: cediendo espacio en sus fincas para el establecimiento de ensayos, como miembros de Juntas Directivas de programas de investigación tanto públicos como privados. Por otro lado se organizan en asociaciones de productores para ejercer presión en favor de sus intereses.

La situación de los productores de escasos recursos es muy diferente. Aunque muchas agencias y proyectos internacionales han enfatizado sobre la necesidad de que participen grupos de este estrato de productores, su incorporación ha sido uno de los asuntos más difíciles de implementar. La situación socioeconómica en que están inmersos condiciona que la variable tecnológica sea sólo un componente dentro de un complejo de necesidades: de precios, mercados, crédito, condiciones sanitarias, de vivienda, educacionales, etc., y esto hace que el productor los visualice todos de manera integrada. Al respecto, Trigo, Piñeiro y Ardila (1982) agregan que esta situación determina que sus demandas y necesidades tecnológicas no se expresen de la manera más adecuada y sólo parcialmente.

Pero profundicemos un poco más sobre el tema de la participación en la investigación agrícola. Repasemos un poco sobre, la estrategia tradicional de la investigación agrícola. Múltiples publicaciones serias han denunciado que muchos científicos agrícolas parten de la premisa de que el bajo nivel técnico de los sectores rurales es la causa fundamental del subdesarrollo, condición que debe ser subsanada mediante la sustitución de las tecnologías presentes por otras más eficientes, generadas y transferidas del «exterior». Este enfoque ha considerado al productor como un receptor de innovaciones, objeto y no sujeto de conocimientos, destrezas y actitudes hacia el cambio. La estrategia ha contribuido a la formación de un estereotipo del pequeño productor agropecuario tradicionalista, mal educado y por lo tanto ignorante y conservador, que no adopta la tecnología nueva por su aversión al cambio y al progreso.

Debido a esta «deformación» conceptual, muchos investigadores han venido trabajando con criterios productivistas y sobre ensayos conducidos en parcelas de reducido tamaño y/o en estaciones experimentales. La mayoría de ellos no participa en diagnósticos regionales y tampoco residen o permanecen en las zonas prioritarias de producción; se limitan a coordinar acciones para la localización y el manejo de ensayos regionales los cuales visitan esporádicamente, casi siempre sin la participación del productor ni del extensionista.

Este enfoque, denominado «descendente» o «unidireccional» está aún presente entre muchos de los investigadores y extensionistas agrícolas y origina entre ellos la percepción de que los problemas principales del desarrollo agropecuario son causados por las características sociales, culturales y psicológicas del pequeño productor y no por las características de la tecnología que ellos ofrecen a esos clientes. Chambers y Jiggins (1987) resumen diciendo que el enfoque tradicional de la investigación agrícola ha estado orientado hacia la producción *per se* en lugar de hacerlo hacia los clientes de las tecnologías. Agregan que esa «filosofía» es producto del profesionalismo típico de los científicos, proclives a atender las necesidades de los productores de mayores recursos por razones de orden ambiental, económico, social y metodológico.

Estimados colegas, con las reflexiones anteriores pretendo llamar la atención sobre la necesidad de que revisemos el modelo tradicional de la investigación agropecuaria, identificando conceptos y metodologías de trabajo que vayan más allá del modelo descendente. La mayoría de esos enfoques se han orientado hacia los agricultores de menores recursos, pero tomando en cuenta sus aspiraciones de orden social y económico.

En los modelos de trabajo participativo, la investigación y extensión agrícola constituyen verdaderos procesos de construcción social que implica la participación plena de los propios beneficiarios y que intentan, al mismo tiempo, unificar los procesos de generación tecnológica con la apropiación de esos conocimientos.

En la declaración de principios del Instituto, yo percibo una carencia de compromiso social hacia los sectores más golpeados por el proceso de globalización. Eso se nota en el objetivo general y en la forma en que está integrada la Junta Directiva. Todo parece indicar que la agenda de investigaciones del Instituto será definida preferentemente por las organizaciones de productores de mayores recursos, quienes, por otro lado estarán en mejor posición para aprovechar y monopolizar de primeros los beneficios del cambio tecnológico.

Al respecto, es oportuno citar a Kaimowitz (1989) quien dice que, en determinados momentos históricos, los sistemas de investigación agrícola son creados para resolver los problemas de unos sectores sociales, los cuales presionan para que estos sistemas actúen en sentido de sus propios

objetivos. Este mismo autor nos recuerda también que la presión política para incrementar la producción *per se* puede conducir a la desigualdad social ya que es más fácil conseguir resultados inmediatos concentrando el apoyo oficial en los agricultores de mayores recursos. Ese riesgo de parcialización hacia la gran empresa agrocomercial de los institutos de investigación latinoamericanos ya había sido denunciado por Trigo, Piñeiro y Ardila (op cit) y fue la causa de que muchos de esos Institutos creados con fondos públicos perdieran buena parte de sus vinculaciones y el apoyo político y social necesario para el desarrollo y consolidación de sus actividades.

EL CONVENIO MAG-CNP

Ahora quisiera referirme, aunque más brevemente, al Convenio firmado en mayo pasado por los jerarcas del MAG y del CNP para trasladar el Programa de Extensión del Ministerio al Consejo con el propósito de prestar dicho servicio en forma integrada, aprovechando la estructura orgánica más ágil y funcional de esta última institución autónoma.

En principio, yo estoy de acuerdo con la unificación de los servicios públicos que ofrecen asistencia técnica agropecuaria. Ojalá pudiéramos tener una sola institución para atender y dar soluciones a los productores través de una «ventanilla única» de servicios. Una institución con amplia representación en la Junta Directiva de los medianos y pequeños productores; totalmente descentralizada, conformada por equipos interdisciplinarios de profesionales que tengan voluntad para adaptarse a las jornadas y horarios de las diferentes zonas rurales.

Sin embargo, el establecimiento de la anterior utopía no parece implementarse con la firma del citado convenio. A pesar que se quiere integrar todos los aspectos de capacitación tecnológica y productiva, de agroindustria, comercialización, organización y gestión gerencial, no encontré mención alguna sobre la voluntad de implementar otra utopía, que fue mencionada el año pasado por Polan Lacki de la FAO: que los medianos y pequeños productores puedan comprar los agroquímicos en la fase inicial o intermedia de la cadena suplidora de insumos.

Otra limitación que me parece importante es que el Convenio no define mecanismos permanentes de vinculación entre la investigación y extensión agropecuaria oficiales, más bien reproduce el endémico divorcio de ambos servicios. El proceso de asistencia técnica continúa visualizándose como «una carrera de relevos o postas» (Moscardi y Martínez, 1984) en la cual el investigador agrícola entrega al extensionista «productos terminados» y sin responsabilidad alguna en el proceso de difusión y adopción. Los extensionistas, en este caso todos funcionarios del Consejo, son considerados como «un puente inerte» para el paso o «transferencia» de tecnologías hacia sus clientes, sin mayor participación en el proceso de generación tecnológica. Este último asunto, relacionado con la separación de «status» y roles profesionales pueden aumentar las fricciones tradicionales entre investigadores y extensionistas. También puede provocar un descenso en la moral y motivación de estos últimos por una desvalorización en la calidad y credibilidad de su trabajo.

Lo anterior parece indicar entonces que el mencionado Convenio parece más un acuerdo administrativo de ajuste estructural para una utilización más adecuada de los recursos humanos, de infraestructura y del capital disponibles (Pág. 2 del citado Convenio). La desarticulación mencionada entre Investigación y Extensión se agrandará con la separación en instituciones diferentes. Como evidencia adicional de lo anterior, el jerarca del Consejo de la Producción no tiene representación en la Junta Directiva del Instituto de Innovación Tecnológica.

CONCLUSIONES

La investigación y la extensión agropecuarias son instancias de un único proceso que busca el mejoramiento de las actividades agropecuarias. En este sentido los investigadores y extensionistas deben interactuar estrechamente, compartiendo la misma misión y objetivos para lograr un impacto positivo en la producción.

Considerando el aumento de la pobreza rural, es importante ir más allá de los criterios economistas sobre eficiencia agrícola que dominan el mundo actual y que contrastan con la realidad que viven los pequeños agricultores. Esa realidad indica que se requiere un cambio profundo en la visión y rol de las instituciones públicas que brindan asistencia técnica para los pequeños y medianos agricultores. Implica un cambio radical en las metodologías de trabajo hacia formas más participativas para que las organizaciones campesinas puedan alcanzar una capacidad de autogestión productiva propia.

la Ley de Reconversión Productiva aprobada en 1997 prevee la asignación de recursos financieros, humanos y técnicos para apoyar la transformación de los pequeños y medianos agricultores. Sin embargo, la misma no es precisa todavía en la definición de mecanismos para priorizar esos recursos hacia la resolución de problemas que enfrentan esos productores con respecto al proceso de globalización.

El modelo económico actual ha ampliado la brecha entre la producción agropecuaria de alta rentabilidad y la mediana y pequeña producción. Si esa condición de desigualdad e inferioridad no es compensada de alguna manera se podrían profundizar las condiciones estructurales de la pobreza en las zonas rurales con secuelas de desempleo y por ende incrementos en la delincuencia y seguridad ciudadana.

En particular, no parece existir una verdadera voluntad política para acabar con la inestabilidad de mercados y precios, tampoco para graduar la apertura comercial y dar tiempo al desarrollo de capacidades competitivas de los productores nacionales. Más bien parece que estos mecanismos quedan a merced de la voluntad política de los jerarcas agropecuarios de turno.

Para los economistas neoliberales, la economía campesina pareciera ser un problema social que debe ser resuelto con políticas asistencialistas. Sin embargo la realidad muestra que alrededor de la pequeña agricultura existen muchas industrias y servicios que conforman gran parte del tejido económico y social del país y que generan valor agregado y empleo.

Referencias bibliográficas

- ANDRADE, E. (1988). Informe de Consultoría del Programa PIPA (Extensión Rural). IICA-MAG. San José, Costa Rica. 162 p.
- ARDILA, J. (1989). Las Enfermedades Institucionales más Habituales (Aplicación a la Investigación Agropecuaria). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa III: Generación y Transferencia de Tecnología. Serie Publicaciones Misceláneas. IICA. San José, Costa Rica. 34 p.
- CHAMBERS, R.; JIGGINS, J. (1986). Agricultural research for resource-poor farmers: A parsimonious paradigm. Discussion Paper 220. IDS, University of Sussex. 17 p.
- FAO (1984). Investigación Agrícola Nacional. Informe de un Estudio de Evaluación Realizado en Determinados Países en Desarrollo. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. 102 p.

- INDARTE, J.E. (1990). Articulación entre Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria. Elemento sobre la elaboración de un marco de referencia para la cooperación del IICA en Transferencia de Tecnología. IICA. Programa II: Generación y Transferencia de Tecnología. Serie Publicaciones Misceláneas. 59 p.
- KAIMOWITZ, D. (1989). Moving forces: External Pressure and The Dynamics of Technology Systems. IICA. Programa II: Generación y Transferencia de Tecnología. San José, Costa Rica. 28 p. mimeo.
- MERRILL-SANDS, D. (1987). ISNAR's Study on the Organization and Management of On-farm, Client-oriented Research in National Agricultural Research Systems: In: International Workshop on Agricultural Research Management. ISNAR, The Hague.
- PALMIERI, V. (1990). Efectos de los Cambios Estructurales en el Ministerio de Agricultura de Costa Rica, sobre la relación entre Investigación y Transferencia de Tecnología en Maíz. ISNAR, The Hague. 20 p. Documentos de Discusión sobre los Enlaces No. 75.
- TRIGO, E., PIÑEIRO, M. y ARDILA J. 1982. Organización de la Investigación Agropecuaria en América Latina. San José, Costa Rica, IICA. 543 P.
- WATTERS-BAYER, A. (1989). Participatory Research Development in Ecologically-Oriented Agriculture: Some Approaches and Tolls. Agricultural Administration (Research and Extension) Network. ODI. London. 63 p. Network Paper No. 7.

PALABRAS CLAVES: *desarrollo rural, pequeño productor, mediano productor*
