



CONTENIDO

Introducción

PRIMERA PARTE

- I. Desarrollo. El concepto, su evolución y la tendencia .
- II. Desarrollo Rural. Los pecados capitales en ese campo

SEGUNDA PARTE

- I. El concepto de Desarrollo Integrado, su complejidad y sus implicaciones
- II. La Coordinación Interinstitucional, sus requerimientos, su necesidad e importancia en el desarrollo integral
- III. Concepto e implicaciones del Desarrollo Rural Integrado
- IV. Diseño de un sistema operacional de coordinación interinstitucional
- V. Conclusiones y recomendaciones

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Hay una serie de términos y de expresiones de uso muy frecuente en la actualidad. No son pocas las veces en que tales términos y expresiones se emplean sin reparar en su significado, en su alcance y en sus implicaciones.

En este documento elaborado con el propósito de suscitar en los lectores reacciones que conduzcan a la reflexión sobre la temática que conforma su contenido, se utilizan varios vocablos y expresiones que, por la estrecha relación con su espíritu y su objetivo, ha sido obligatorio su empleo a través de todo el texto. Tal es el caso de «*desarrollo*», «*crecimiento*», «*coordinación*», «*desarrollo rural*» y otros.

Lejos de pretender ahondar en las connotaciones de estos términos y de esas expresiones, y más aún de precisar sus definiciones o de profundizar en su marco conceptual, se parte aquí de diversas interpretaciones en su frecuente uso. En lo que a «*desarrollo*» y «*desarrollo rural*» se refiere, el empleo de varios conceptos permitirá ver la evolución del concepto original y la tendencia del más reciente.

«*Desarrollo*» y «*Desarrollo Rural*», temas en los que se centra el contenido de la primera parte de este trabajo, se han utilizado aquí, fundamentalmente como marco para el tratamiento de los dos aspectos que conforman la temática de la segunda parte, verdadero motivo que inspiró su realización. No obstante, las ideas vertidas en esa primera parte han de originar diálogos y polémicas saludables respecto a criterios sobre términos y expresiones de uso corriente y frecuente, seriamente cuestionados por pensadores y críticos de las más diversas disciplinas y de todas las tendencias.

Con respecto a la «*integración*» y a la «*coordinación*», los señalamientos que aquí se hacen, como las ideas que se expresan y los conceptos que se vierten, pueden contribuir a despertar algún interés por el examen de los procedimientos que se han venido empleando para llevarlos a la praxis aplicados a programas de desarrollo económico y social.

Un análisis sereno y objetivo de los hechos refleja la presencia de factores condicionantes del éxito en los intentos de integración y de coordinación, cuya validez se expresa y se sustenta teóricamente, que inciden poderosamente en aspectos negativos hasta ahora descuidados por quienes tienen responsabilidades en la formulación, implementación y ejecución de los planes y programas de desarrollo.

Si con lo expuesto en las páginas que siguen se suscitan algunas reacciones que conduzcan a reflexiones y a la búsqueda de formas y medios para corregir las fallas que en términos de integración y de coordinación de esfuerzos y recursos para el desarrollo, se han venido repitiendo, este trabajo habrá alcanzado su propósito.

EI

Autor

Pátzcuaro, Mich., marzo de 1981.

PRIMERA PARTE

I. DESARROLLO. EL CONCEPTO, SU EVOLUCION Y LA TENDENCIA

Desarrollo es un término de uso muy frecuente. Ha estado de moda desde su aparición. Se le utiliza como meta a la que aspiran, tanto los individuos y grupos sociales, en particular, como las comunidades y países, en general. Como concepto tiene varias acepciones, y resulta ser uno de los más debatidos actualmente.

¿Desarrollo de qué? ¿para qué? ¿para quién? ¿por qué? He aquí las interrogantes que surgen para el cuestionamiento y que mueven a la reflexión.

Para algunos, el desarrollo ha sido considerado como la «producción de bienes y servicios». Para otros, desarrollo es sinónimo de «crecimiento económico».

El cuestionamiento a la primera de esas dos concepciones se sustenta en el hecho de que la producción de bienes y servicios por sí sola no garantiza el mejoramiento de la calidad de la vida. Ese concepto podría tener aceptación si incluyera el término «consumo» de esos bienes y de esos servicios por parte de aquellos que coadyuvan en su producción.

Con respecto a la segunda concepción, es decir, desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, el argumento de quienes no lo aceptan como tal es el de que el crecimiento de la economía sin alcanzar un nivel aceptable en la distribución del ingreso, no produce bienestar para las mayorías ni genera progreso para todos. Sería nocivo y muy perjudicial sí, como suele suceder en la práctica, contribuye a la concentración de la riqueza y del poder en pocas manos.

No hay duda, entonces, de que el concepto de desarrollo es mucho más amplio y que tiene mayores implicaciones. Supone la apertura de oportunidades de participación en igualdad de condiciones para todos los sectores de la población en la toma de decisiones para la generación de riqueza, para su distribución equitativa y para el disfrute de los beneficios que se derivan de la misma. Conlleva la reorientación del poder político y la oportu-

nidad de que todos los hombres de todos los grupos y las instituciones sociales, participen en él. ¿Cómo podría ser más restringido ese concepto si es aplicado a toda la población en términos de acceso a las oportunidades para participar con eficiencia en la vida política, económica y social?

El análisis de las estrategias utilizadas anteriormente por diversos países en vías de desarrollo demuestra, por una parte, que la tendencia fue poner énfasis en el crecimiento económico sin previa concepción de las formas y de los mecanismos a ser utilizados en la distribución de sus beneficios; por otra parte, es evidente que no hubo esfuerzos sustanciales sistemáticos encaminados a disminuir los altos índices de marginalidad política y social que se registran en grandes sectores de la población.

En esos países, en el pasado, se partió sólo de un supuesto: un mayor crecimiento económico automáticamente reduciría la pobreza en la población en la medida en que ésta fuera recibiendo los beneficios de una economía en proceso de expansión. Fue eso lo que motivó la importancia que se ha dado a la elevación de la tasa de crecimiento económico. Y esto, trajo como consecuencia el que se concentraran los esfuerzos en el desarrollo de los denominados «sectores modernos» de la economía que podrían garantizar su crecimiento. Se excluyó al sector tradicional y las consecuencias son ampliamente conocidas.

Tales experiencias han conducido a profundas reflexiones y a cuestionamientos cada vez más serios sobre el concepto de desarrollo tal como se manejó en el pasado, según tipos y corrientes de interés. Con ello, la idea de participación cada vez más activa de la población en el proceso productivo, en la distribución de la riqueza, en el disfrute de los beneficios que de ella se derivan y en la toma de decisiones, se ha ido fortaleciendo día a día. Con ello, también, el concepto de desarrollo ha evolucionado y ha adquirido una connotación de más vasto y profundo contenido, de mayores implicaciones: es el desarrollo pleno del hombre -de todos los hombres-; es el desarrollo de los mecanismos, de los medios, de los recursos y de las oportunidades para ese desarrollo del hombre. Implica la adopción de políticas tendientes a la descentralización del poder, de las oportunidades, de la riqueza y la apertura de oportunidades para todos cuando se redistribuye el poder, las oportunidades y la riqueza.

¿Una utopía?. Pero, parece que si eso no se da, resulta inútil hablar de desarrollo, en el marco de la más amplia acepción del vocablo.

Parece estar claro entonces que:

«El desarrollo no se caracteriza solamente por el crecimiento de la producción y de la renta, si no que corre parejo con la evolución y requiere el cambio de las estructuras económicas y sociales. La combinación de estos factores resulta de la voluntad de cambio, asociada ella misma a la determinación de los gobiernos en el poder y a la movilización de las energías nacionales»¹.

Parece estar claro, además, que el desarrollo, como proceso, es de «naturaleza política, económica y social». Como tal debe propender a incrementar y mejorar la capacidad de todos los sectores sociales y a facilitar su acceso a las oportunidades para la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones de orden material y espiritual.

Los esfuerzos hasta ahora realizados por los países en desarrollo no parecían apuntar hacia esa dirección. Eran esfuerzos aislados orientados a la solución parcial de problemas específicos en determinada esfera y sectores del desarrollo. Bajo presiones de determinados grupos sociales ubicados en áreas de mayor concentración demográfica, un gran volumen de los recursos se destinaron a las zonas urbanas. Esto, aunado a la política de elevación de la tasa de crecimiento económico, condujo a la desatención del sector agrícola y a una especie de abandono de las zonas rurales.

Sólo después de mucho camino andado con fallas, errores y desaciertos; sólo después de ver crecer y agigantarse la marginalidad y la pobreza en grandes sectores de la población; sólo después de frecuentes reacciones y brotes de descontento por parte de grupos sociales mayormente afectados por las consecuencias de políticas y acciones que no han generado cambios positivos en sus condiciones de vida, ni grandes esperanzas para su porvenir, se ha reflexionado y se ha arribado a conclusiones sobre los objetivos del desarrollo, sobre las políticas que deberían orientarlo y sobre las estrategias y los procedimientos que deben normar sus acciones.

Sólo después de todo eso, se acepta que «el desarrollo debe ser integrado», que para lograrlo se requiere de la integración y de la coordinación de esfuerzos y recursos a ser puestos en juego en el proceso y que, el desarrollo rural debe considerarse como «una condición del desarrollo general», «como un componente importante del desarrollo nacional».

II. EL DESARROLLO RURAL. LOS PECADOS CAPITALES EN ESE CAMPO

Se estima que la población rural en el mundo sobrepasa el 60% de la población total. ² En América Latina la población total para 1985 se ha estimado en 410 millones y la rural, para ese mismo año, en el orden del 32.43%.³

El acelerado proceso de industrialización ha ido acelerando el proceso de urbanización y con éste el éxodo rural hacia las ciudades. Esto, aunado al crecimiento demográfico ha venido reduciendo el porcentaje de población considerada bajo la categoría de «rural». No obstante, quedan, y estarán por mucho tiempo más en las zonas rurales, millones de personas. Vista la cuestión en términos de porcentajes, se continuará observando un gran descenso en la población que vive en el campo. Pero, probablemente, en cifras absolutas se mantendrá la cantidad actual y quizás con algún incremento considerable por no pocos años. Esto habrá de ser a pesar de los esfuerzos de mucha gente por la urbanización.

Por razón de la presencia en la zona rural de grandes sectores de la población, desde antes, como ahora, han estado a la orden del día ideas y esfuerzos orientados al enfoque y tratamiento de la problemática de las áreas rurales con miras a su solución. No han faltado esfuerzos en tal sentido. Por el contrario, han abundado.

En esos esfuerzos realizados casi siempre de buena fe, se han cometido pecados capitales que, no obstante lo que han enseñado en términos de fallas y errores se siguen cometiendo aún. Hubo casos en que tales esfuerzos estuvieron completamente apartados del contexto de desarrollo global y con respecto a los planes nacionales, los planes y programas de desarrollo rural, eran cosa completamente aparte. Otros casos se caracterizaron por un enfoque parcial de la problemática rural y por esfuerzos sectoriales aislados que significaban un como especie de paliativo a males generados por factores de diversa índole a causa de la desatención a otros sectores del desarrollo. No en pocos casos se marginó a la población rural de las actividades de planeamiento, programación y ejecución de tales acciones. No en pocos casos los esfuerzos estuvieron orientados al desarrollo de la agricultura, de la ganadería, etc., pero no al desarrollo humano, al cambio positivo en las condiciones de vida del hombre rural.

De tales experiencias en las que se pusieron en juego tantos recursos quedó la poca fe de los pobladores rurales en nuevos esfuerzos por rescatarlos de la pobreza, por mejorar su condición económica, política y social, por desarrollar su capacidad para contribuir con mayor eficacia al progreso local y nacional. Pero quedó también un aprendizaje útil: el de la inconveniencia de realizar esfuerzos aislados; el de la necesidad de vincular los nuevos esfuerzos en tal sentido a las políticas, planes y estrategias del desarrollo nacional; el de la importancia de la participación de la población rural en las decisiones sobre acciones a realizarse en el proceso de planificación, de programación, de ejecución y evaluación de futuras actividades de desarrollo rural. Quedó, además, base para reflexiones profundas que deberían producir fundamentos para orientar las políticas, las estrategias, los procedimientos y las acciones en lo sucesivo. De ahí emanó una conceptualización del desarrollo rural diferente, moderna, más ajustada a la realidad.

El concepto fundamental del desarrollo rural lo define como un proceso mediante el cual se enfrenta la problemática de las zonas rurales en un esfuerzo de cambio para producir transformaciones sustanciales en las condiciones de vida de la población que vive en el campo, en las estructuras económicas, políticas y sociales que faciliten y hagan posible la plena incorporación del hombre rural a las actividades de la vida nacional. Lo concibe como «una estrategia» del desarrollo global del cual es un componente importante. Su objetivo puede resumirse a lograr que los beneficios del desarrollo lleguen equitativa y oportunamente a la población rural.

La diversa gama de aspectos que conforman la problemática de las zonas rurales exige que el desarrollo rural sea integrado. Es decir, que se apoye tanto en la agricultura y la industria como en el crédito, el comercio, la salud, la educación, en las comunicaciones, en los deportes y la recreación, y en los demás sectores del desarrollo incluyendo la política, entendida ésta como medio de expresión de las ideas y mecanismos para la toma de decisiones. Dicho en otros términos:

«El desarrollo rural integrado se concibe como un proceso socioeconómico, político y cultural de las poblaciones rurales, con vistas a mejorar sus condiciones de vida. Este proceso se realiza a través de la participación consciente y crítica de las poblaciones de zonas rurales en el análisis de sus problemas, de

sus necesidades y de sus intereses; en el planteamiento de soluciones, en las decisiones y en la actuación para transformar su situación y superar los problemas de su comunidad. . . «⁴

Esa concepción del desarrollo rural y del desarrollo rural integrado, tiene sus serias implicaciones. Entre ellas, las que se relacionan con la capacitación de la población para su participación a la medida de las exigencias que plantean los planes de desarrollo enmarcados en esa nueva perspectiva del desarrollo rural. Es obvio que el componente educativo juega allí un extraordinario papel. Y dentro del mismo, la educación de adultos adquiere trascendental importancia.

Otros componentes como el de salud, obras públicas, comunicaciones, civismo, etc., han de fortalecerse y utilizarse si en verdad se desea lograr la transformación total de la realidad rural de los países en desarrollo.

Los años 80, o sea los de la Tercera Década del Desarrollo, tienen que caracterizarse fundamentalmente por acciones agresivas, sistemáticas y bien concertadas para el desarrollo rural. De lo contrario, la crisis alimentaria por la escasez de productos alimenticios, se agravará y multiplicará el ya elevado número de sus víctimas. Pero, aparte de eso, paralelamente a ello, aumentará el éxodo rural hacia las ciudades, habrá muchas más presiones sociales en demanda de servicios para satisfacer necesidades de una población que aumenta día a día, y serían mayores los brotes de descontento por la concentración del poder y de la riqueza, desembocando en hechos hasta ahora imprevisibles.

Los esfuerzos en esta década no pueden soslayar acciones tendientes a la apertura de canales y mecanismos de participación popular para la toma de decisiones y la capacitación del pueblo para que esa participación sea consciente, activa, eficaz y permanente.

Lo anterior significa, entre otras cosas, abolir los vicios del pasado; evitar aquellos y otros errores; cambiar de políticas, de estrategias, de métodos y procedimientos de acción; purgar los pecados cometidos -aun de buena fé- en las acciones; renovarse; ser diferente; emprender nuevas acciones utilizando mejores alternativas, nuevas vías e instrumentos distintos.

En el desarrollo rural, como en el desarrollo global, igual que la participación

de la población en todo el proceso, hay que incluir como componentes la coordinación de esfuerzos y la integración de recursos, cuestión fundamental que se aborda en la siguiente sección de este documento.

A partir de los años 80, hay que actuar tomando en cuenta las experiencias del pasado y con clara visión del futuro inmediato y mediano. En cuanto a desarrollo rural se refiere, quizás conviene considerar seriamente lo que el autor de este trabajo ha identificado y definido como «Los 40 Pecados Capitales en el Desarrollo Rural». Por si fuera de alguna utilidad práctica, helos aquí:

Los 40 Pecados Capitales en el Desarrollo Rural

1. Concebir el desarrollo rural como un conjunto de acciones desarticuladas a ser aplicadas con los campesinos.
2. Planificar el desarrollo rural, divorciado del desarrollo general.
3. Planificar, programar y ejecutar acciones de desarrollo rural sin la participación de la población, sujeto de esas acciones.
4. Enfocar parcialmente la problemática rural.
5. Realizar esfuerzos sectoriales aislados para la solución de los problemas de las áreas rurales.
6. Orientar los esfuerzos al aumento de la producción y de la renta.
7. Poner énfasis en el desarrollo agropecuario y descuidar componentes importantes del desarrollo rural como la educación, la salud y otros.
8. Procurar un desarrollo agropecuario sin la modificación de las estructuras de tenencia de la tierra.
9. Producir para la exportación y no para el consumo del campesino.
10. Emplear estructuras y tecnologías muy sofisticadas, fuera del alcance de los campesinos.
11. Ejecutar acciones bajo la nominación de desarrollo rural, sin una definición

precisa del mismo.

12. Definir metas cuantitativas en aspectos materiales, sin precisar objetivos y metas tangibles y sin preocuparse por lo cualitativo.
13. Denominar desarrollo rural acciones que están fuera de ese contexto.
14. Formular y ejecutar planes, programas y proyectos que no responden a las necesidades ni a los intereses de la población rural.
15. Irrespetar y menospreciar los valores y las tecnologías locales.
16. Considerar al hombre rural sólo como instrumento de producción.
17. Disfrazar el beneficio de los grupos de interés con falsos enunciados de progreso y bienestar para el campesino.
18. Usar el desarrollo rural como pretexto y como forma de obtener recursos destinados a fines diferentes a lo que pudieran ser acciones para mitigar la pobreza rural.
19. Desarrollar estructuras de producción descuidando otras estructuras coadyuvantes al desarrollo integral del hombre rural.
20. Explotar al campesino mucho más que a la tierra y sus recursos.
21. Intentar colonizaciones con el criterio de los técnicos pero no a la medida del campesino.
22. Pretender mantener al campesino en su medio, sin mejorar su condición.
23. Cambiar la organización tradicional del campesino, sin conocer sus bondades, por tipos de organización importados de medios y culturas diferentes.
24. Menospreciar el acervo de conocimientos y la sabiduría popular del campesino.
25. Restar importancia a la mujer y a la juventud rural.
26. Dejar a los programas tornarse rutinarios, sin hacer que evolucionen pa-

ralelamente a cambios que han ido operándose.

27. Dar paliativos para males que deben ser extirpados.
28. Derrochar tantos recursos en mal orientados intentos por frenar el éxodo de la gente rural que emigra a la ciudad con esperanzas de mejorar.
29. Aspirar al cambio de la vocación regional y local para responder a intereses foráneos.
30. Establecer un burocratismo exagerado que obstaculiza la ejecución de las acciones a nivel de terreno.
31. Aceptar ataduras que le restan personalidad a los programas y que condicionan sus acciones.
32. Realizar acciones que respondan a intereses ajenos a los del campesino.
33. Querer evitar la práctica negativa de las dádivas y el paternalismo con el campesino, a cambio de su endeudamiento con las agencias de crédito puestas «a su servicio».
34. Empezar programas o proyectos experimentales y abandonarlos a su suerte antes de su consolidación.
35. Exagerar el apoyo técnico y financiero en el inicio de los programas y reducirlo al mínimo o eliminarlo en las fases subsiguientes.
36. Utilizar el desarrollo rural como instrumento de politiquería.
37. Perder la oportunidad de retroalimentarse con las propias experiencias.
38. Insistir en cometer los mismos errores del pasado.
39. Persistir en llegar al campesino con los mismos argumentos que causaron sus frustraciones.
40. Seguir tratando al hombre rural como objeto y no como sujeto de las acciones de desarrollo.

III. CONCLUSIONES.

1. Desarrollo es algo más, mucho más, que la producción de bienes y servicios; que el crecimiento económico, que el aumento de la producción y de la renta. Supone la apertura de oportunidades de participación en igualdad de condiciones para todos los sectores de la población en la toma de decisiones para la generación de riqueza, para su distribución equitativa y para el disfrute de los beneficios que se derivan de la misma. Conlleva la orientación del poder político y la oportunidad de que todos los hombres participen en él.
2. Desarrollo significa: desarrollo pleno del hombre -de todos los hombres-; desarrollo de los mecanismos, de los medios, de los recursos y de las oportunidades para ese desarrollo pleno del hombre. Implica la adopción de políticas tendientes a la descentralización del poder, de las oportunidades y de la riqueza.
3. El desarrollo, como proceso, es de naturaleza política, económica y social.
4. El desarrollo debe ser integrado. Para lograrlo se requiere de la integración y de la coordinación de esfuerzos y recursos a ser puestos en juego en el proceso.
5. El desarrollo rural debe considerarse como una condición del desarrollo general, como un componente importante del desarrollo nacional.
6. El desarrollo rural también debe ser integrado. Es evidente la inconveniencia de realizar esfuerzos sectoriales aislados en la solución de la problemática rural.
7. El desarrollo rural integrado debe concebirse como un proceso socioeconómico, político y cultural de las poblaciones rurales, con vistas a mejorar sus condiciones de vida.
8. Los esfuerzos encaminados a lograr el desarrollo rural deben estar estrechamente vinculados a las políticas, planes y estrategias del desarrollo nacional.

9. La población rural debe participar activamente en las decisiones sobre acciones a realizarse en el proceso de formulación de los planes y de los programas de desarrollo rural, así como en la ejecución y evaluación de las actividades en ese campo.

10. Los años 80, o sea los de la Tercera Década del Desarrollo, tienen que caracterizarse fundamentalmente por acciones agresivas, sistemáticas y bien concertadas para el desarrollo rural. No se deben soslayar esfuerzos tendientes a la apertura de canales y mecanismos de participación popular para la toma de decisiones y para la capacitación de la población para que esa participación sea consciente, activa, eficaz y permanente.

SEGUNDA PARTE

I. EL CONCEPTO DE DESARROLLO INTEGRADO, SU COMPLEJIDAD Y SUS IMPLICACIONES

El concepto de desarrollo integrado parte de la necesidad de un enfoque global de la problemática del subdesarrollado y de la falta de «acciones concertadas y sistemáticas» para que el proceso de superación de los bajos niveles de vida de determinados sectores de la población considere todos los aspectos que originan esa situación y que le dan vigencia.

La mayor parte de los esfuerzos destinados a producir cambios en las condiciones de vida de conglomerados sociales de escaso desarrollo, han sido esfuerzos aislados dirigidos a resolver problemas específicos en un campo o esfera determinados (salud, educación, vías de comunicación, vivienda, producción, etc.). En numerosas ocasiones se ha perdido de vista el hecho de que existe una marcada y estrecha relación entre los problemas de diversos tipos y que la solución de los mismos no podrá darse a menos que se considere el conjunto y que se les trate como parte de un todo en el orden que determinen y exijan la realidad y las circunstancias.

En lo que al desarrollo rural se refiere, es importante considerar el aislamiento que caracteriza a inmensas porciones de la población campesina en los países latinoamericanos y con ello los grandes problemas de salud, educación, vivienda, producción, organización social, etc., que imposibilitan la vida en esas áreas y dificultan la integración del hombre del campo al proceso de desarrollo integral de la nación. Como consecuencia, quedan al margen del progreso numerosos pueblos, y la integración socioeconómica, política y cultural se ve truncada a la vez que el crecimiento en todos los órdenes resulta afectado negativamente a causa del desaprovechamiento de numerosos recursos humanos, naturales y de otro tipo que constituyen el potencial y la grandeza del país.

El concepto de integración que se trata de imprimir a los programas de desarrollo rural surge y está inspirado en el propósito de ver y analizar en forma global el conjunto de factores que inciden en las condiciones de vida del campesino y lograr mediante una acción coordinada de los diversos organismos especializados, tanto públicos como privados, el esbozo, implementación y

ejecución de programas capaces de resolver en forma integral y sistemática los problemas que frenan o impiden el progreso del hombre del campo e imposibilitan su plena incorporación al proceso productivo y a otras actividades importantes de la vida nacional.

La fase más compleja de ese mecanismo ideal a que se aspira con el objeto de aglutinar todas las fuerzas y recursos existentes para producir un desarrollo integrado, al parecer está constituida por la tarea de incorporación de las instituciones a un programa de acción conjunta con una misma meta, donde cada institución constituya una parte importante sin la cual no podrá obtenerse un producto final de la calidad que se desea.

Por tradición, aquí, allá y en todas partes, las instituciones se han concebido y creado con objetivos muy particulares y, en la mayoría de los casos, sin ninguna relación ni vínculo con las demás. Inspiradas en sus propósitos, confiadas en su capacidad de ejecutoria y muchas veces plenamente satisfechas del área de influencia que cubren sus programas y de los logros obtenidos, no sienten la necesidad ni el deseo de unificar criterios ni esfuerzos, ni recursos con otras entidades para ningún fin que se proponga. Es más, no son pocos los casos de instituciones que cuidan su prestigio y sus méritos y que no están dispuestas por ninguna razón a compartirlos con nadie. Esto que es natural, muy humano, quizás, resulta nocivo y constituye un serio obstáculo para la integración. Es así como van surgiendo, constituyéndose y consolidándose esas tremendas islas que, aunque representen un potencial que puede aprovecharse mejor, se tornan fracciones y caudal de recursos dispersos, necesarios para el desarrollo, pero de muy difícil vinculación con el resto para producir y realizar acciones de mayor impacto. No entran a formar parte de esa gran maquinaria con un engranaje de ajuste perfecto, con elementos muy bien sincronizados, con la suficiente capacidad para impulsar el progreso.

No obstante de que se tiene conciencia de que el desarrollo es una obra muy compleja, que no puede producirse por la acción exclusiva de nadie en particular, ni siquiera de unos pocos -que es obra de todos-, se observa marcada insistencia de instituciones y personas en continuar trabajando en forma aislada, individualmente.

Parece ser que el problema básico de la integración interinstitucional para el desarrollo es la falta de adecuada comunicación entre las instituciones, de intención de entendimiento y de propósitos de unificación de esfuerzos para facilitar y acelerar la consecución de los objetivos y alcanzar la meta final. De

otro lado, se vislumbra que la cuestión estriba en la ausencia de un elemento promotor y de enlace entre cada una de las partes (léase entidades o personas); pues en cierto modo hay en algunas instituciones e individuos una actitud favorable a la integración, pero no llegará a concretarse y a materializarse a menos que alguien tome la iniciativa y se responsabilice de los contactos preliminares y de otras actividades que tal situación exige. Aunque resulte engorrosa y un poco arriesgada tal vez, esa tarea vale la pena. Se trata de lograr romper el individualismo tradicional y nocivo, conformando con todas las entidades y personas una como especie de maquinaria integrada por varias piezas o partes que sincronizadamente han de producir un excelente resultado y en la cual, si una de esas partes falta y la sincronización se obstruye, es inminente una parálisis parcial o total de la acción o del movimiento que se opera, con lamentables pérdidas y muy graves consecuencias. He aquí la razón por la cual es importante que, al diseñar un programa de acción conjunta se considere seriamente el cometido de cada institución dentro del conjunto, con la consiguiente responsabilidad y los requerimientos exigidos. Y luego, en la fase de implementación para empezar a operar, ir con todos los ajustes del caso para el debido acoplamiento con el resto de las partes, como garantía de seguridad en lo que a su aporte individual se refiere.

¿Qué es lo que se integra cuando de integración para el desarrollo se trata? En verdad la integración que aquí se plantea comprende varios aspectos: ideas, objetivos, programas, recursos y otros elementos importantes. Ello consiste en poner a disposición del plan de acción conjunta, sin reservas de ninguna índole, todo cuanto se posea y sirva a tales propósitos, quedando entendido que quien hace el aporte de personal, bienes o servicios, sigue manteniendo la propiedad e identidad de los mismos y continúa siendo acreedor de los méritos, tanto por los esfuerzos que realiza, como por la eficiencia en sus ejecutorias y por la contribución al logro de los éxitos que se van alcanzando.

Partiendo de la anterior premisa de que el desarrollo no es obra exclusiva de nadie, ya que en el proceso para lograrlo ha de intervenir mucha gente, cada quien según sus aptitudes, cada quien de acuerdo a sus posibilidades, se impone como necesidad imperiosa un cambio de mentalidad en el sentido de conjugar recursos y esfuerzos disponibles con el objeto de enfrentar con éxito, en forma coordinada y sistemática, la problemática nacional, regional o local, con un enfoque global.

II. LA COORDINACION INTERINSTITUCIONAL, SUS REQUERIMIENTOS, SUS NECESIDADES E IMPORTANCIA EN EL DÉsarROLLO INTEGRAL

Desde cuando entró en moda el término coordinación se tornó en uno de los términos más utilizados en el lenguaje de los técnicos, especialistas y ejecutivos que trabajan en programas de desarrollo en todas partes. En reuniones de grupos de trabajo, en conferencias especializadas, en exposiciones docentes, en la elaboración de planes y proyectos y en muchas otras actividades relacionadas con la problemática socio-económica y las formas de enfrentarla, la coordinación se menciona con singular énfasis y se la considera requisito indispensable para la concreción y obtención de los objetivos y metas de desarrollo.

A pesar de esa concepción y aceptación teórica de la coordinación, el llevarla al terreno de la práctica resulta extremadamente difícil, casi imposible. Un ambiente adverso corroborado y robustecido con acciones revestidas de individualismo y de egoísmo, impiden su materialización. ¿Qué ocurre? ¿Dónde radica el mal? ¿Qué hacer para erradicarlo? ¿Cómo evitarlo? He aquí los grandes interrogantes que se plantean y cuyas respuestas no pueden postergarse más.

El problema en cuestión, es esencialmente un problema humano. Lo crea, lo constituye y lo agudiza la propia gente. Generalmente las mismas personas que por sentir la necesidad de coordinar acciones para el éxito cabal de los programas de las instituciones a las cuales sirven, o bien por convicción de quienes sostienen que la coordinación es importante, necesaria. Tanto es así que, a veces se tiene la impresión de que lo que falta es el conocimiento de las formas y medios para encarar el problema.

A la luz de las experiencias prácticas y del examen objetivo de tal situación, es fácil concluir que la cuestión hay que mirarla desde diferentes ángulos, ya que se plantea con deficiencias de principios y procedimientos. El primero de los defectos parece ser el de una aparente o real confusión entre «coordinación» y «cooperación». Para muchos, ambos términos tienen el mismo significado, la misma connotación. Hay quienes no los consideran sinónimos, pero no han podido ubicar y definir la diferencia entre ambos. En tales circunstancias resulta difícil, para no poca gente, pesar el significado, el valor y los requerimientos que los distinguen.

Aunque existe cierta relación entre «coordinación» y «cooperación», las ca-

racterísticas de una y otra son distintas. Por ejemplo: la cooperación puede darse en el preciso momento en que se requiere, bastando sólo que medien los siguientes requisitos:

- a. Que exista la necesidad;
- b. Que se plantee y justifique el requerimiento;
- c. Que existan los recursos y medios para hacerla efectiva;
- d. Que haya buena voluntad y disposición de parte de quien debe darla; y
- e. Una actitud receptiva de quien ha de recibirla.

En cambio, la coordinación exige la consideración previa de una serie de factores y circunstancias especiales.

Ejemplo:

- a. La existencia de un plan, de un programa, de un proyecto o de una actividad que requiera para su realización el aporte de varias instituciones o personas.
- b. El convencimiento, al menos de las partes mayormente responsables (instituciones o personas), de que tal realización no será posible o que resultará difícil, a menos que se obtenga el aporte desinteresado y oportuno de tales o cuales instituciones, y/o personas;
- c. La realización de una labor de contactos y persuasión o convencimiento de todas las partes cuyo aporte se requiere;
- d. Una aceptación de las partes involucradas, de las bondades del plan, programa o proyecto o actividad;
- e. Una actitud favorable de las partes para realizar la acción conjunta que se requiere;
- f. Disponibilidad de recursos y medios necesarios en cada una de las partes;

- g. Planificación y programación conjunta;
- h. Solidaridad para los esfuerzos que hayan de realizarse;
- i. Distribución equitativa de las responsabilidades; y
- j. Actitud irrevocable para el reconocimiento a los méritos de cualquiera de las partes involucradas que se haga acreedora a los mismos.

Tal vez el aspecto medular de la coordinación lo constituya la planificación y programación conjunta. Es decir que, en el esbozo del plan de acción deben participar o estar representados todos los sectores que en la fase de ejecución tienen responsabilidad. Sentados en torno a la mesa de trabajo, *todos* los representantes de las instituciones que laboran en determinado campo especializado, deben producir el plan que entre *todos* han de realizar. Del aporte individual de la mesa de trabajo ha de salir la visión de conjunto que imprimirá al plan el carácter de integral. De la misma manera habrá de producirse la programación de las acciones que harán posible su ejecución. La fase de programación es vital, ya que permite definir lo que ha de hacerse, especificar las actividades, señalar requerimientos específicos, identificar las fases del trabajo conjunto y, finalmente, la delimitación del tiempo en que cada institución y/o persona comprometida ha de cumplir con sus funciones y responsabilidades en la ejecución del plan.

Hay que ir abandonando la práctica tradicional de elaboración de planes de desarrollo en forma individual, a puertas cerradas, si en verdad aspiramos a enfoques integrales y a la coordinación de los esfuerzos o acciones para alcanzar las metas de crecimiento económico y social que anhelamos. Tenemos que ser más solidarios en la compleja empresa del desarrollo, si en realidad aspiramos a que su realización se simplifique, resulte menos onerosa y mayormente efectiva. Hay que erradicar para siempre los intereses particulares, los celos profesionales y otros males que nos impiden integrarnos, si en efecto pretendemos contribuir con mayor eficiencia a la elevación de los niveles de vida de la población marginada hacia la cual van dirigidos tantos esfuerzos.

La clave para alcanzar estos fines está en la planificación conjunta.

Otro aspecto fundamental para el éxito de la coordinación es la solidaridad en la realización de los esfuerzos que sea del caso realizar. Es un ingrediente

complementario a la planificación y programación conjunta.

Expresado en otra forma, ello es que cada quien, cada parte involucrada, coadyuve a las tareas aun no de su competencia, pero inherentes al plan de responsabilidad mutua.

De no menos importancia resulta la distribución equitativa de las responsabilidades en esa labor de conjunto. Así como no es justo que una persona o institución lleve todo el peso del trabajo a realizar tampoco lo es el que haya entre las partes involucradas alguna con poca o ninguna responsabilidad en las realizaciones. Siempre que tales desequilibrios se producen, surgen resentimientos, resentimientos y desalientos nocivos. Si la obra de que se trata es responsabilidad de todos los que aceptaron unificar y coordinar esfuerzos y recursos para llevarla a cabo, entonces el compromiso es de todos y nadie debe soslayar su participación y menos aún evadir el aporte que le compete. Si bien es cierto que con la planificación y la programación conjunta esa situación difícilmente se da, también es verdad que si a ese aspecto no se le presta la debida y oportuna atención, es probable que se presente por negligencia, descuido o irresponsabilidad de algunas de las partes involucradas. Por tanto, un poco de cuidado y de vigilancia en tal sentido, será saludable.

Otro factor relevante en el éxito de la coordinación es el reconocimiento a los méritos a que se hace acreedora cualquiera de las partes involucradas. Así como hay quienes trabajan incansablemente por convicción propia y cuyo único incentivo es el convencimiento de que están contribuyendo a realizaciones positivas, también existen y son muchos, los que actúan a base de estímulos y en base a un permanente reconocimiento a los méritos por su labor. Aparte de que es muy humano, muy profesional, muy justo, es también saludable para la tarea de conjunto de que aquí se trata, reconocer y estimular el aporte desinteresado y eficaz de personas o instituciones en la realización de una obra. Desafortunadamente lo común es que alguien, generalmente los que menos han aportado algo, se arrogan los méritos de los demás, denigran todo el concurso de otros y se declaran dueños absolutos de todos los triunfos. Y por el contrario, si hay fracasos, entonces se los atribuyen a los otros, quedando de por sí ellos, libres de toda culpa.

En síntesis, parece ser que los cuatro pecados capitales en la coordinación son:

- 1) La falta de planificación y programación conjunta.
- 2) La falta de solidaridad para los esfuerzos que hayan de realizarse.
- 3) La falta de una distribución equitativa de las responsabilidades.
- 4) La falta de reconocimiento a los méritos de cualquiera de las partes acreedoras de los mismos.

Expuestas las anteriores consideraciones respecto a los problemas básicos y requerimientos de la coordinación, aunque parezca obvio, tal vez sea conveniente señalar y remarcar su importancia en los proyectos de desarrollo integrado.

Así como se requiere un enfoque integral de la problemática y la integración de ideas, conceptos, conocimientos, programas y recursos para hacerle frente con probabilidades de éxito, es necesario también, para el mismo propósito, la coordinación de las acciones.

Existe una considerable cantidad de instituciones que trabajan en función del desarrollo en sectores como salud, educación, vivienda, agropecuario, industrias, crédito, transporte, comunicaciones, electrificación, promoción y organización social y otros. No obstante los grandes esfuerzos desplegados, los recursos invertidos y los logros alcanzados, ninguna de esas instituciones ha podido por sí sola, trabajando unilateralmente, producir un desarrollo integrado. Es más, en muchos casos y debido a la interrelación de los problemas de otros sectores y a la falta de atención de este hecho, los objetivos de sus programas han sido alcanzados a medias, parcialmente. Tal situación revela que esa forma de trabajo individualista, no es la más apropiada cuando se busca un producto final acabado y de una alta calidad.

Frente a la desproporcionada desarticulación e incoherencia entre los diversos programas y entre las instituciones que los auspician y ejecutan, ante los resultados y consecuencias de los mismos, pareciera que no hay más que una disyuntiva, continuar como hasta ahora trabajando aisladamente con los conocidos resultados y consecuencias o coordinar las acciones y producir un desarrollo integrado, armónico y equilibrado. Quizás un poco de reflexión a este respecto baste para decidir y optar por la segunda alternativa. No cabe la menor duda. Sin embargo, tal decisión u opción tiene varias y serias

implicaciones: hacer un alto en el camino, reflexionar, reconocer las fallas del pasado, aceptar culpas, despojarse de la toga del individualismo característico, rehacerse, y ya, con espíritu y actitud solidarios, reanudar la marcha. Será preciso reconocer que tal actitud no implica sometimiento al capricho, ni al querer, ni el poder de nadie en particular, con lo cual se perdería identidad, prestigio y otros valores individuales que mucha gente trata de mantener y conservar. ¡No! ¡Jamás! Se trata, sí, de una entrega total a una causa y tarea comunes como lo es el desarrollo; ya no es un esfuerzo aislado, sino mancomunado con las demás instituciones y personas que en idéntica actitud marchan juntas en pos del mismo ideal, en búsqueda de la misma meta, manteniendo su propia personalidad, sus propias características, su libertad de acción, su capacidad, la propiedad de sus recursos, y ante todo, la autoridad correspondiente en el campo de su especialización y la responsabilidad de ejecutoría dentro del mismo.

Como puede apreciarse, las enormes deficiencias en el logro de los grandes objetivos en los diversos programas de desarrollo nacional, no obedecen a la falta de instrumentos y recursos administrativos, técnicos o de cualquier otro tipo. Antes por el contrario, éstos abundan aun en los países o zonas más pobres. Lo que falta en la mayoría de los casos es el establecimiento de un mecanismo práctico, operacional, para utilizarlos bien y sacarles el mayor provecho.

En cualquiera de los niveles de que se trate (nacional, regional, local) falta quien promueva la comunicación interinstitucional e interpersonal requerida para procurar el diseño y la funcionalidad de un adecuado sistema de coordinación. Por temor al rechazo de la idea o por la posición adversa que adoptarán tanto personas como organismos, por miedo al fracaso en la gestión y por evitar el ridículo si no se tiene éxito en la misma, nadie asume la responsabilidad ni el liderazgo en el intento de provocar un encuentro entre las instituciones y personas responsables de ejecutar la política de los sectores que representan. Bajo el efecto de esos temores va postergándose la concreción de la idea, se va perdiendo el entusiasmo y vuelve a aceptarse el hecho de que cada quien continúe trabajando aisladamente. Hay un poco de razón en esto. No pocos de los que han corrido el riesgo intentando que se establezca un sistema de coordinación, han sido objeto de injustificados calificativos y se les ha atribuido aspiraciones de mando y de control de todos los programas y actividades, anhelos de jefatura y deseos de sobresalir, usurpación de un liderazgo que no representan. En fin, han tenido que soportar calumnias, ofensas y malas interpretaciones, celos y envidia de parte de muchos de los que no

pueden creer en la coordinación, de los que no han sido capaces de tomar tal iniciativa, no importa los motivos o razones.

Como es fácil advertir, lo que ha impedido muchas veces que alguien tome la iniciativa de coordinar, son pequeñeces. Pero que no por serlo, dejan de tener efectos tan nocivos en la realización de una gran empresa o de una obra importante. Mas, tiempo es ya de superar esa situación, elevarse, integrarse y coordinar. Es más, si dentro del grupo de instituciones o personas que deben conformar el conjunto de esfuerzos para lograr un desarrollo integrado, hay renuentes por falta de motivación o de interpretación del mecanismo de integración y de coordinación, los que ya están motivados y compenetrados de la cuestión de que se trata, deben coadyuvar sin reservas a la comprensión, conocimiento y estímulo de que aquellos carecen.

III. CONCEPTO E IMPLICACIONES DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

Desarrollo Rural Integrado es un concepto relativamente nuevo, con objetivos inspirados en una realidad respecto a los esfuerzos realizados hasta ahora para enfrentar los diversos y complejos problemas que plantean las zonas rurales de Latinoamérica. Como se sabe, todos nuestros países, con más intensidad y frecuencia en unos, con menos en otros, han dedicado múltiples recursos a la atención de las necesidades de la población rural. En la mayoría de los casos la característica principal de esas acciones la ha constituido el enfoque parcial de la problemática del medio y una serie de actividades en un sector o campo específico con lo que, si bien es cierto que se han satisfecho necesidades vitales, no se han logrado objetivos más amplios y mayormente aproximados al desarrollo integral. Y es que, por una parte dichos esfuerzos no han sido suficientes y, de otro lado, la incidencia de problemas colaterales, no enfrentados aún, han impedido un mayor impacto y resultados más completos. Hay problemas de salud que tienen su raíz en la falta de educación, en la producción, en las malas condiciones de la vivienda, en el agua, etc., y a la inversa, casos en que la educación, la producción y otros aspectos se ven seriamente afectados por problemas de transporte y vías de comunicación, crédito, promoción y organización social, etc.

Procurando llevar acciones concretas tendientes a obtener un alza considerable en los niveles de vida de la población rural, se han concebido, estructurado y puesto en marcha programas en las cuales se ha comprometido la participa-

ción de diversos sectores y en los que las instituciones especializadas, responsables de la ejecución de la política de cada sector, tienen señalado un rol específico dentro de su campo de acción y como parte de esa labor de conjunto hacia el alcance y la concreción de las mismas metas.

Obviando la mención de casos concretos, ya que para el objeto de estos comentarios no es imprescindible citarlos, cabe señalar que en casi todas las experiencias con programas de tal índole, afloran las dificultades encontradas en las fases de planificación, implementación y ejecución. La falta de disposición de ánimo para la integración de las partes, la carencia de una actitud favorable a la coordinación, el individualismo excesivo, las ambiciones por el liderazgo y la jefatura por el poder y mando, han generado o minimizado los resultados o logros previstos. A pesar de ello, la salida más apropiada hacia una solución integral a la problemática rural, es mediante un enfoque global y a través de esfuerzos coordinados de todas las personas y entidades con recursos y responsabilidades para el desarrollo de dicha área o zona.

Con el objeto de impulsar programas de desarrollo rural integrado, han surgido esquemas de diversos tipos. En ciertos casos, bien por medio de un Decreto Ejecutivo mediante una Resolución Presidencial o de la Oficina Nacional de Coordinación, designan un Coordinador de todas las acciones. En otros casos, y esto para el desarrollo de determinadas regiones, la responsabilidad básica se le da a las denominadas Corporaciones de Desarrollo muy en moda en los últimos años. También se conoce la modalidad de que la coordinación, por acuerdo mutuo de las partes involucradas, recae sobre uno de los funcionarios representantes de las mismas o bien en la autoridad máxima de la región o en una persona con suficiente autoridad moral capaz de aglutinar y canalizar hacia el objetivo señalado todas las fuerzas y recursos existentes. Cualquiera que sea la modalidad adoptada, tanto la persona en quien recae la responsabilidad de lograr la integración y de hacer funcionar el sistema de coordinación, como los personeros o representantes de las partes involucradas, deben actuar conscientes de que el Coordinador no es un «jefe» que ordena y manda y de que el resto son subalternos que reciben y acatan órdenes. No. Se trata de un equipo en que cada miembro tiene igual responsabilidad ante una empresa común. Quien por mandato legal o por decisión

de cualquier otra índole es investido del cargo de Coordinador, más que por la fuerza de la ley o por el poder de la confianza que se deposita en él, debe actuar con diplomacia, tacto e inteligencia, con prudencia y sabiduría, ante los

miembros del equipo cuya acción coordinada se requiere. Por su parte, cada uno de esos miembros del equipo deberá constituirse en vigilante permanente, en asesor y en un asistente efectivo del Coordinador. Recuérdese que la empresa es común, que las responsabilidades son comunes y, en consecuencia, deben ser bien compartidas, porque el éxito o el fracaso también corresponde a todos por igual.

La idea de un enfoque integral y de acciones coordinadas en torno a la problemática rural, además de los propósitos enunciados, lleva implícito un aspecto que hasta ahora parece haber sido descuidado y/o tratado con marcada indiferencia: *la confusión del habitante rural* ante la habitual desintegración, la falta de coordinación, la incoherencia, las contradicciones y sus distorsiones en el mensaje desarrollista de los diversos programas. Mientras cada institución predica, alude, aconseja, recomienda y exige unión, organización, integración, coordinación y cooperación del campesino, ninguna de ellas predica con el ejemplo en la práctica.

Tantos esfuerzos bien intencionados de muchas instituciones públicas que ejecutan programas de desarrollo, en todas partes, si por un lado han obtenido un éxito relativo y las consiguientes satisfacciones muy particulares como consecuencia de ese éxito, por otro lado han alentado la división de los grupos sociales en comunidades que han estado recibiendo asistencia y servicios de diversas fuentes entre las cuales no existía ninguna relación. Cada una por su parte, para sus propios fines, organizó grupos sociales. Con esta medida buscaban apoyo para lograr sus objetivos, pero a la vez, dividieron y debilitaron las fuerzas locales, dividieron y debilitaron el auténtico liderazgo de las comunidades, disminuyendo así la capacidad del recurso humano disponible.

Con los programas de desarrollo rural integrado se busca, pues, un crecimiento homogéneo en todos los aspectos de la vida rural, el mejoramiento integral del hombre campesino y de su medio, así como una organización social y un liderazgo local que aglutine todas las fuerzas vivas de la comunidad, con capacidad para hacer aportes eficaces permanentes a la obra de desarrollo local. En el logro de esos objetivos es grande la responsabilidad de todas las instituciones creadas y establecidas en función del desarrollo, esencialmente del desarrollo rural.

Por esas localidades de menor crecimiento económico y social, por esos denominados sectores o grupos marginados, por la población de esas inmensas

zonas sub-desarrolladas, por la integración social que tanto necesitan y exigen todos nuestros países, en fin, por un auténtico desarrollo nacional, bien vale todo esfuerzo por la concepción, esbozo y ejecución de programas integrales que a través de esfuerzos coordinados tengan un fuerte impacto y un alcance global en las áreas rurales. Despojados de ese individualismo y egoísmo extremos que nos son tan característicos, solidarios en la acción por ese ideal común, podremos llegar a esa anhelada meta. Aún es tiempo de rehacerse, de prepararse y probar.

IV. DISEÑO DE UN SISTEMA OPERACIONAL DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL

El carácter de integrado que se le está tratando de imprimir a los proyectos de desarrollo rural para evitar que los mismos continúen siendo acciones aisladas de no mucho impacto y para lograr un enfoque y un tratamiento global y sistemático a la problemática del campo, sugiere e implica, indiscutiblemente, la participación de una serie de instituciones especializadas en diversos campos o disciplinas. Supone el aglutinamiento de numerosos y variados recursos reales y potenciales, hasta ahora dispersos, para producir resultados más completos en las actividades de la vida campesina.

Intentos para tal propósito, no han faltado. Ha hecho falta, sí, acciones serias en tal sentido, así como el suficiente tacto e inteligencia para visualizar y abordar exitosamente el verdadero meollo de la cuestión: la coordinación. Y, es que el asunto no resulta nada fácil. Su dificultad se deriva del hecho de que quienes tienen que diseñar, implantar y hacer funcionar un sistema de coordinación, son seres humanos; personas o individuos de ideas y criterios diferentes, de distinta formación, que muchas veces responden a directrices y consignas sin afinidad ni relación alguna entre sí.

Aunque pudiera pensarse y aceptarse que el fracaso de dichos intentos obedece a la falta de seguimiento y por lo tanto a su discontinuidad, la verdad es otra; errores en el diseño, en la implantación y en la aplicación de los mecanismos del sistema.

A pesar de que en otras de las acciones subsiguientes del presente documento se abordó el tema de la coordinación interinstitucional y se trató con mayor amplitud, nos referimos aquí a tres aspectos que tienen íntima relación con los presentados y analizados anteriormente.

1. Diseño del Sistema de Coordinación

A este respecto, la primera observación que cabe hacer y en la que hay que insistir, es que el sistema de coordinación que se trate de implantar, no debe estar divorciado y menos en contraposición con los sistemas político-administrativos imperantes, ya que el mismo tiene que vincularse a los altos niveles decisorios.

El diseño debe involucrar todos los niveles del sistema nacional: altos, medios, intermedios, bajos. incluyendo el nivel de la base. En el alto nivel debe envolver a los Ministerios de Estado o a sus representantes cuando ellos deleguen en subalternos, colaboradores inmediatos, tal responsabilidad; en el nivel medio, a los Directores Departamentales, Estatales o Provinciales; en el intermedio, a los jefes distritales o municipales; en el nivel bajo, a los técnicos que laboran a nivel de la base tanto con cargos directrices, de coordinación o bien de servicios técnicos.

En lo que a entidades de gobierno local se refiere, comprende desde Gobernadores de Estado, de Departamentos o de Provincia, Prefectos y otros, Alcaldes, Consejales, miembros de Ayuntamientos, de Juntas y otras autoridades municipales; según sea el régimen local; a nivel de la base, los corregidores, representantes de corregimientos, Jefes de Tenencia, miembros de organismos de la comunidad y otros.

El sistema de coordinación interinstitucional que se diseñe debe fijar en cada uno de los niveles la responsabilidad específica de cada una de las partes involucradas. Debe prever y evitar posibles nocivas interferencias en lo que corresponde a cada parte en particular; debe establecer los nexos y el tipo de relación que debe existir entre los diferentes niveles y, finalmente, habrá de ser lo suficientemente flexible como para permitir los ajustes que por circunstancias imprevistas, sea de lugar.

El propio diseño preverá y proveerá oportunidades para que, en cada nivel, todas las partes involucradas en con idénticas finalidades y que, en consecuencia, la responsabilidad adquirida no es de nadie en particular, sino de todos los componentes en general. Deberá establecer mecanismos y/o formas de evaluación frecuente, permanente, del sistema con fines de ajustarlo a las necesidades, de adaptarlo a las circunstancias o situaciones especiales que se presenten o simplemente con el propósito de introducirle sustanciales mejoras.

El diseño debe considerar la designación de un elemento con responsabilidad para convocar reuniones, mantener relaciones con los representantes de las instituciones participantes y otras funciones que permiten el flujo de comunicaciones necesarias para el funcionamiento del Sistema. Puede denominarse «coordinador». Debe haberlo en cada uno de los niveles de coordinación.

2. Establecimiento del Sistema de Coordinación

Este aspecto ha de estar precedido de una serie de acciones decisivas. Primero, el diseño del sistema considerando todos los elementos arriba indicados; segundo, una labor de motivación, de convencimiento, de conscientización o de toma de conciencia, de capacitación, de aprestamiento, de todas las personas que se hallen involucradas en el aludido sistema; tercero, la anuencia de todos los elementos que han de conformar o integrar y poner a funcionar todo el mecanismo establecido; cuarto, formalización del sistema, a través de un documento que habrán de suscribir todas las partes, mediante el cual las mismas se comprometen a cumplir y a velar por la realización de lo que juntas convinieron.

La formalización del sistema a través de decretos, acuerdos, cartas de intención, convenios o cualquier otro documento, es saludable tanto para los propósitos de la coordinación misma, como para las instituciones participantes del sistema. Pese a que lo importante es la convicción, el deseo y la buena voluntad de las partes, un documento escrito puede imprimirle mayor seriedad al compromiso. Con relación a las instituciones, el documento escrito les servirá de base para una serie de acciones tales como: la continuidad dentro del sistema si ocurren cambios en los directivos, la justificación de solicitudes de partidas en los presupuestos y otros recursos que requieran para cumplir con lo establecido en el compromiso, etc.

El documento mediante el cual acuerda el sistema, se delimitan las responsabilidades y se sella el compromiso de las partes, debe mantenerse y utilizarse como guía de las acciones. Cada parte debe poseerlo y conocerlo en detalle,

consultarlo frecuentemente y proceder conforme a su contenido.

Una vez suscrito el documento, queda establecido el sistema de coordinación que habrá de operar para los fines convenidos.

3. Integración de Recursos

La coordinación no sólo implica la planificación conjunta para convenir y decidir lo que habrá de hacerse, cómo y cuándo hacerse y delimitar las responsabilidades de cada quien. Significa, también, la integración de recursos provenientes de las diversas partes que conforman el sistema de coordinación para alcanzar los objetivos propuestos. De hecho exige la consecución y preservación de todos los que, dentro de sus posibilidades deben aportar cada una de las instituciones. Cada parte mantendrá la paternidad y la potestad de sus respectivos recursos, pero al momento de su empleo en el proyecto que juntas convinieron realizar, los mismos pertenecen a éste que es, finalmente, su destinatario.

Que no se descuide, pues, la coordinación interinstitucional como requerimiento de un proyecto de desarrollo rural integrado.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES

1. En la mayoría de los casos, los esfuerzos encaminados a generar y producir cambios en las condiciones de vida de conglomerados sociales de menor desarrollo, han sido esfuerzos aislados tendientes a resolver problemas específicos en un campo determinado: salud, educación, producción, comunicación, vivienda, etc. No se ha tenido una visión de la problemática socioeconómica en su conjunto.

2. El aspecto más complejo en la tarea de aglutinar todas las fuerzas y recursos destinados a producir un desarrollo integrado, parece constituirlo la incorporación de las diversas instituciones a un programa de acción conjunta con una misma meta.

3. La acción individual, parcializada de cada institución de desarrollo ha constituido esfuerzos aislados con escasos resultados y de poco impacto.

4. No obstante el que se ha adquirido un cierto nivel de conciencia con respecto a que el desarrollo es una obra muy compleja, que no puede producirse por la acción exclusiva de nadie. en particular, ni siquiera de unos pocos -que es obra de todos- se observa aún marcada insistencia de parte de diversas instituciones y personas en continuar trabajando en forma aislada, unilateralmente.

5. El concepto de integración debe ser bien entendido, aceptado y adoptado por las instituciones y/o personas que habrán de participar en la ejecución de un proyecto de desarrollo rural integrado. De lo contrario, será difícil que acepten y comprometan su participación.

6. El concepto de integración que se está imprimiendo a los proyectos de desarrollo rural, surge de una necesidad y de un propósito: ver y analizar en forma global, el conjunto de factores que inciden en las condiciones de vida de la población que vive en el campo, y, posteriormente, lograr mediante una acción coordinada de los diversos organismos públicos y privados, el establecimiento y ejecución de programas sistemáticos capaces de resolver en forma integral la problemática que frena, retarda o impide el progreso del campesino, imposibilitando su plena incorporación a un auténtico proceso productivo y al resto de las actividades de la vida nacional.

7. La integración a que aquí se hace referencia comprende varios elementos: ideas, objetivos, programas o acciones, recursos y otros. Exige poner a disposición de un plan de acción conjunta -sin reservas de ninguna índole- todo cuanto se posea y sirva a ese propósito.

8. La integración de las instituciones para una labor conjunta constituye un serio problema; al parecer ninguna quiere integrarse.

La dificultad estriba mayormente en la falta de adecuada comunicación interinstitucional respecto a lo que se aspira o desea obtener. Por otra parte, la ausencia de un elemento promotor y de enlace, mantiene el distanciamiento entre las diversas entidades.

9. Así como se requiere un enfoque cabal de la problemática y la integración de ideas, conceptos, conocimientos, programas y recursos para hacerle frente con probabilidades de éxito, es necesario, también, para el mismo propósito, la coordinación de las acciones.

10. Ante la tradicional y nociva dispersión de esfuerzos y recursos destinados a resolver variados y complejos problemas del medio rural, se impone, además de la integración de las instituciones para una labor de conjunto, la necesidad de diseñar, establecer y poner en práctica sistemas operativos de coordinación interinstitucional. Los proyectos de desarrollo rural integrado ofrecen las condiciones para lograr esos propósitos.

11. A pesar de la concepción y aceptación teórica de la coordinación como instrumento eficaz para aglutinar esfuerzos y recursos en pos de una más fácil, rápida y eficaz solución a los complejos problemas del sub-desarrollo, el llevarla al terreno de la práctica, resulta extremadamente difícil, casi imposible en muchas partes.

12. Aunque el problema de la coordinación es fundamentalmente un problema humano, puesto que lo crea y lo agudiza la propia gente, constituye una seria cuestión que hay que mirarla desde diferentes ángulos; pues se plantea con deficiencias de principios y de procedimientos. El primero de los defectos parece ser el de una aparente o real confusión entre «coordinación» y «cooperación»; para muchos, ambos términos tienen el mismo significado. Hay quienes consideran que no son sinónimos, pero no pueden ubicar y definir con precisión la diferencia entre «coordinación» y «cooperación»; las características propias de una y de la otra, las hace distintas. La cooperación puede darse hasta en el preciso momento en que se requiere, bastando para ello algunos requisitos. La coordinación exige la consideración previa, oportuna de una serie de factores y circunstancias especiales. (Véase las páginas 26, 27 y 29 del presente documento).

13. No obstante el hecho de que hay otros factores importantes que dificultan el establecimiento

y la operación de un sistema de coordinación interinstitucional, al parecer, el aspecto medular o

la clave de la cuestión, está en la planificación conjunta. Expresado en otra forma, ello es que en

el esbozo del plan de acción a realizarse, deben estar representadas todas las partes responsables de la fase de ejecución.

Del aporte individual de cada parte en la etapa de esbozo y formulación del

plan ha de salir la visión de conjunto que imprimirá a éste el carácter integral. De la misma forma debe de producirse la programación de las acciones que facilitará y hará posible la ejecución.

14. Para impulsar programas de desarrollo rural integrado han surgido esquemas de diversos tipos. El «coordinador» o persona responsable de la promoción, de los contactos, de los enlaces y de otras actividades tendientes al aglutinamiento de los recursos para tal fin, es designada por un Decreto Ejecutivo, por medio de una Resolución Presidencial o de la Oficina Nacional de Planificación. En otros casos la función de coordinador, por común acuerdo de las partes involucradas, recae en uno de los funcionarios representantes de las mismas. También se conoce la modalidad de asignación de la función coordinadora a la máxima autoridad de la región o a una persona con suficiente prestigio, solvencia moral y otras cualidades. Cualquiera que sea la modalidad que se adopte, lo importante es que tanto el coordinador como las partes coordinadas, tengan presente siempre que la empresa es común, que las responsabilidades son comunes y que, en consecuencia, éstas deben ser adecuadamente compartidas.

15. La idea de un enfoque integral y de acciones coordinadas en torno a la problemática rural, además de los propósitos antes enunciados, lleva implícito un aspecto que hasta ahora parece haber sido descuidado y/o tratado con marcada indiferencia: *la confusión del habitante rural* ante la habitual desintegración, la falta de coordinación, la incoherencia, las contradicciones y las distorsiones en el mensaje desarrollista de los diversos programas.

16. Con los programas de desarrollo rural integrado debe buscarse un crecimiento homogéneo en todos los aspectos de la vida rural, el mejoramiento integral del hombre campesino y de su medio, así como una organización social y un liderazgo local que aglutine todas las fuerzas vivas de la comunidad, con capacidad para hacer aportes eficaces, permanentes, a la obra de desarrollo local, regional y nacional.

B. RECOMENDACIONES

1. Que en la planificación y formulación de cualquier proyecto de desarrollo integrado participen técnicos de todas las disciplinas e instituciones que deben estar involucradas en su ejecución. Esto contribuirá a darle el carácter de integral que se requiere desde la fase inicial.

2. Que los programas de acción dentro de los proyectos de desarrollo integrado constituyan respuestas prácticas a los problemas, necesidades, intereses y aspiraciones de la población de sus áreas de influencia. Que consideren, además, la vocación real de los habitantes.
3. Que en la fase de planificación de los proyectos de desarrollo integrado se considere como requerimiento esencial, el diseño de un sistema operacional de coordinación interinstitucional.
4. Que para el establecimiento de proyectos de desarrollo integrado se realice una labor previa de promoción y conscientización con las diversas instituciones a objeto de que tanto el concepto de integración como el de coordinación y sus implicaciones, quede claramente definido. Eso será saludable para el cumplimiento cabal del compromiso u obligación de cada una de las partes involucradas en la ejecución.
5. Que en el aspecto de la coordinación interinstitucional para efectos de la ejecución de los proyectos de desarrollo integrado se consideren los diversos niveles político-administrativos. Es decir, desde el nivel de base o local, hasta el nivel nacional más alto. Esta recomendación es mayormente válida para aquellos países en donde la centralización administrativa es fuerte y notoria.

BIBLIOGRAFIA

BELTRAN, Enrique y otros. *Los Recursos Naturales y la Reforma Agraria*. Ediciones Productividad - México, 1969.

BARREL ALVAREZ, Luis. *Educación y Productividad*. Ediciones Productividad México, 1968.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Progreso Económico y Social en América Latina*. Informe 1978. Washington, D.C. 1978.

BANCO MUNDIAL. *Educación. Documento de Política Sectorial*. Washington, D.C. 1975.

BANCO MUNDIAL. *Desarrollo Rural. Documento de Política Sectorial*. Washington, D.C. 1975.

CENTRO INTERNACIONAL DE MEJORAMIENTO DE MAIZ Y TRIGO. *Estrategias para Aumentar la Productividad Agrícola en Zonas de Minifundio*. Conferencia Internacional, Puebla, México, Agosto de 1970.

DURAN, Marco Antonio. *La Pobreza Rural en una Zona Agraria Crítica*. Ediciones Productividad - México 1971.

FAO - OIT - UNESCO. *Adiestramiento para el Desarrollo Agropecuario y Rural*. FAO. 1975. Impreso en Italia.

FAO - OIT - UNESCO. *Adiestramiento para el Desarrollo Agropecuario y Rural*. FAO. 1976.

FAO- OIT- UNESCO. *Adiestramiento para la Agricultura y el Desarrollo Rural*. FAO. Roma 1977.

FAO - OIT- UNESCO. *Adiestramiento para la Agricultura y el Desarrollo Rural*. FAO. Roma. 1979.

FAO. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*. (Análisis Mundial-Problemas y Estrategias en las Regiones en Desarrollo), FAO. Roma. 1979.

GARCIA, Antonio. *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.

IICA. *Desarrollo Rural en las Américas*. Vol. X No. 3, septiembre - diciembre. I 1978.

IICA. *Desarrollo Rural en las Américas*. Vol. XI. Edición especial. Diciembre 1979.

LABASTIDA, Horacio. *Aspectos Sociales del Desarrollo Económico*. Ediciones Productividad - México, 1970.

MALASSIS, Louis. *Ruralidad, Educación y Desarrollo*. Colección Temas Básicos. Editorial Huemul S.A. Chacabuco 860. Buenos Aires. Editorial de la UNESCO. París, 1975.

MALASSIS, Louis. *Agricultura y Proceso de Desarrollo*. Ensayo de Orientación Pedagógica. Promoción Cultural, S.A./ UNESCO. Barcelona, España, 1977.

MEDINA, Guillermo A. *Desarrollo Rural Integrado*. (Bases para una metodología) Corporación de Desarrollo de Cochabamba (CORDECO). Organización de los Estados Americanos (OEA) Cochabamba, Bolivia. Noviembre de 1975.

NAPOLIS MENDEZ, Oscar. *Los Recursos Humanos y el Desarrollo Agrícola*. Ediciones Productividad - México, 1969.

NACIONES UNIDAS. *Cuestiones de investigación y Capacitación en la Esfera del Desarrollo Regional*. Nagoya, Japón. 10 a 27 de noviembre de 1972.

OSORIO REYES, Sergio. *Reforma Agraria. Tres Ensayos*. Ediciones Productividad - México. 1969.

PALERON, Angel. *Productividad Agrícola. Un Estudio sobre México*. Ediciones Productividad - México, 1968.

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE. *Revue Tiers-Monde*. Tomo XVII.

No. 65. Janvier-
Mar.. 1976.

SILVA, Hernando. *Educación para el Cambio. 4a Edición.* Ediciones Paulinas, Bogotá. Marzo de 1976.

SUNKEL, Osvaldo. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo.* Editorial Siglo XXI. Octava Edición. México. 1975.

TOLEDO MONTEFORTE, Mario. *Mirada sobre Latinoamérica.* Editorial Universitaria Centroamericana. (EDUCA) Segunda Edición. 1975.

UNESCO. *Boletín de Educación.* Publicación semestral de la Oficina Regional de Educación. Nos. 23 - 24. Enero - Junio - Julio - Diciembre, 1978. Santiago de Chile.

UNESCO. *La Educación en el Medio Rural.* UNESCO - París. 1974.

UNESCO. *Revista Internacional de Ciencias Sociales.* Revista trimestral. Vol. XXXI, No. 2. 1979.