

**IICA**



ELEMENTOS BASICOS PARA UNA  
PROPUESTA SOBRE EL TEMA  
DE LA EQUIDAD

Manuel Chiriboga

IICA  
PM-A1/SC  
90-14

## ¿QUE ES EL IICA?

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 32 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura (JIA) y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una amplia presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 13 Países Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1993, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional. Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco Programas que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercio y Agroindustria; y Sanidad Agropecuaria.

Los Estados Miembros del IICA son: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fungen como Países Observadores Permanentes: Austria, Bélgica, España, Francia, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, República Arabe de Egipto, República de Corea, República Federal de Alemania y Rumania.



# ELEMENTOS BASICOS PARA UNA PROPUESTA SOBRE EL TEMA DE LA EQUIDAD

Manuel Chiriboga



PROGRAMA III:  
ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL

11eA

PM-A1/SC-90-14

00000710

**SERIE PUBLICACIONES  
MISCELANEAS**

ISSN-0534-5391  
A1/SC-90-14

Noviembre, 1990  
San José, Costa Rica

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura".

## ELEMENTOS BASICOS PARA UNA PROPUESTA SOBRE EL TEMA DE LA EQUIDAD

Manuel Chiriboga V.<sup>1</sup>

### INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo es discutir el desafío de la equidad en las zonas rurales de América Latina, teniendo en cuenta el actual contexto económico y político de la región. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha postulado por medio del Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe (PLANALC) que la reactivación económica de América Latina, al interior de un contexto mundial competitivo, está relacionada con el posible papel que en él puede tener el sector agropecuario, entendido este como sector ampliado. Para ello, el PLANALC señala que dicho sector debe atender tres lineamientos básicos: 1) la modernización productiva e institucional; 2) la equidad en cuanto a los frutos de ese proceso; y 3) la sustentabilidad en términos del uso de sus recursos naturales.

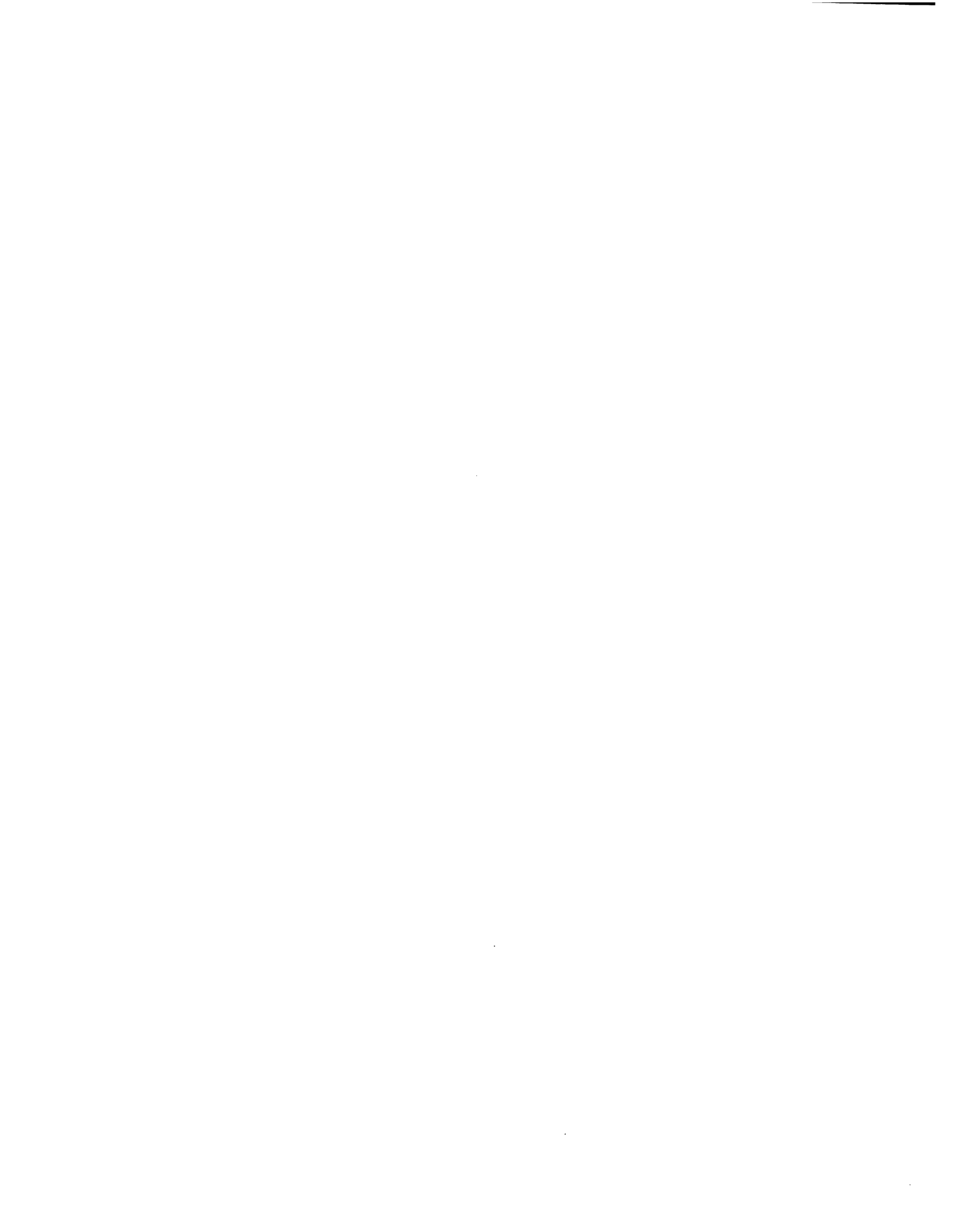
Dichos lineamientos básicos están vinculados con la necesaria relación que debe darse entre modernización y democracia, los dos desafíos fundamentales que enfrentan los países de América Latina. La democratización de Latinoamérica implica optar por un proceso de modernización incluyente, que abra espacios de interlocución con las organizaciones sociales. Incluyente en el sentido de asegurar la paulatina solución de los problemas de equidad al tiempo de fortalecer las instituciones democráticas.

La relación entre modernización y democracia es consubstancial. Modernización puede entenderse simultáneamente como el crecimiento económico vinculado al progreso tecnológico, y como racionalización del funcionamiento social de acuerdo con las normas del derecho. Estas normas están vinculadas a la legitimidad político-ética que se encuentra en la base de los derechos fundamentales del hombre. En este último sentido, modernización puede entenderse como expansión de la democracia. Tanto el progreso tecnológico como la democracia han adquirido en los últimos años legitimidad universal. Al respecto, Ferry (1988:9) señala que se puede asociar el fenómeno de la modernización al desencadenamiento de una revolución, en que la revolución democrática sería la dimensión político-jurídica y la revolución industrial, la revolución técnico-económica.

La relación entre modernización y equidad es difícil. La modernización en sentido económico hace relación a la aplicación de la ciencia a la producción; por lo tanto, no presupone formas de distribución de la riqueza social ni está vinculada, necesariamente, con ciertas formas de organización social de la producción ni con ciertas relaciones laborales. Si bien implica estilos de gestión racional de la actividad productiva, estos, sin embargo, pueden desenvolverse bajo diversos tipos de unidades productivas, particularmente desde el punto de vista de su tamaño y de las formas de propiedad. En ese sentido, tan modernas pueden ser las grandes empresas agropecuarias como las pequeñas, las cooperativas, las empresas comunitarias e, inclusive, las empresas estatales. Sin embargo, al desenvolverse sobre estructuras sociales determinadas y sobre la base de sistemas institucionales específicos puede privilegiar ciertas formas de organización productiva y empresarial.

---

<sup>1</sup> Trabajo elaborado como base para la preparación del documento *El tipo de desarrollo agropecuario que necesita América Latina y el Caribe: Democracia económica y crecimiento con equidad*, para presentar en la X CIMA en 1991 en España.



La modernización productiva e institucional de las zonas rurales de América Latina y el Caribe (ALC) se ha desplegado en forma continua desde la década de los cuarenta y aun antes, en áreas específicas. Ello se dio, sin embargo, de manera desigual. La introducción de tecnologías modernas en ciertas áreas y rubros productivos, el mejoramiento de los estilos de gestión empresarial y una mentalidad más abierta a las situaciones de mercado modificó, paulatinamente, el comportamiento del sector agropecuario, que transitó de un crecimiento básicamente extensivo a uno intensivo. Fue importante también el eslabonamiento de la agricultura a la industria, lo que implicó un crecimiento del valor agregado en el sector. (Cf. Piñero 1985).

Las políticas redistributivas que se ejecutaron de una u otra forma entre 1950 y 1980 aseguraron el crecimiento de un estrato medio de productores y el acceso de grupos importantes de los campesinos a la tierra. En el mismo sentido actuó el proceso de expansión de la frontera agrícola. Buena parte de la intensificación de la agricultura se basó en este tipo de unidades agrícolas. Sin embargo, en muchos países las políticas redistributivas fueron limitadas y un importante sector campesino siguió caracterizándose por una insuficiencia crónica de tierra.

La modernización se concentró en algunas regiones, entre ciertos tipos de productores, e incluso en cierto tipo de rubros productivos; en muchos casos se acompañó del crecimiento del empleo temporal, de salarios reducidos y de limitadas prestaciones sociales. Se quedaron por fuera un importante sector de pequeños productores y campesinos con poca y ninguna tierra e importantes subregiones donde predominan este tipo de productores. En ellos el ritmo de cambio técnico ha sido menor, la productividad se mantiene baja y, en general, los indicadores de pobreza son altos. Al mismo tiempo, la capacidad de participación de los campesinos en el sistema de decisiones es reducido.

Las políticas económicas predominantes en la región hasta 1980 privilegiaron las ciudades y la economía urbana. Las políticas macro, particularmente por medio del tipo de cambio, castigaron el sector agropecuario y lo convirtieron en un sector de apoyo. Las políticas sectoriales, basadas fundamentalmente en el uso de subsidios, buscaron compensar la política global. Sin embargo, dichas políticas reforzaron la dualidad productiva del sector, al concentrar los beneficios y subsidios en los subsectores más dinámicos de la agricultura. Los programas de desarrollo rural que ejecutaron los Estados no alcanzaron a revertir dicha tendencia (Cf. Chiriboga y Plaza 1990).

Las políticas de estabilización y de ajuste estructural recientes han fortalecido la estructura dual. Ello en la medida que simultáneamente afectaron la demanda agregada para productos agropecuarios por vía de la reducción de los ingresos reales de la población, limitaron al crecimiento del empleo en las ciudades, y redujeron las transferencias y subsidios, particularmente en las acciones dirigidas a mitigar la pobreza. El efecto de tal proceso ha sido la expansión y agudización de la pobreza tanto a nivel rural como urbano.

En la región, dichas tendencias se expresan en una creciente explosividad social, en fenómenos como la violencia social y política, en la migración internacional de campesinos hacia Estados Unidos, en problemas como el sobreuso de los recursos naturales, en el incontrolado proceso de urbanización de las grandes ciudades y aun en fenómenos como el narcotráfico. Este último puede ser visto como una forma perversa de modernización y de articulación al mercado mundial que asegura, sin embargo, ingresos superiores a la población involucrada, especialmente si se la compara con otras alternativas disponibles. Ello, a su vez, pone en peligro el marco institucional y político necesario para la modernización, la equidad y la sustentabilidad: la democracia.

La década de los ochenta se caracterizó igualmente por la instauración en la mayor parte de países de gobiernos democráticos, elegidos en las urnas y que gozan de legitimidad política, tanto dentro de la región como fuera de ella. Los Estados enfrentan el desafío de construir un sistema político moderno, que asegure la participación de la población en el sistema de toma de decisiones.





Elo implica modernizar el sistema institucional en nuestros países, no solamente en atención a su eficacia sino a su legitimidad.

La hipótesis central que queremos enfatizar en este documento es que ALC debe vincular modernización y democracia, generando condiciones para que ellas se refuercen mutuamente. Elo requiere promover una modernización incluyente y participativa que asegure condiciones de equidad y sustentabilidad, así como voluntad social y política para desarrollar acciones dirigidas a los sectores rurales de bajos ingresos y establecer un nuevo sistema institucional que potencie la participación de la población rural.

El carácter espacial de la pobreza rural implica la necesidad de generar condiciones propicias para la modernización de las regiones pobres y de las pequeñas unidades productivas, que brinden oportunidades de empleo para la población rural, impulsen procesos agroindustriales rurales, etc. Dicho proceso requiere de un sistema institucional descentralizado y abierto a la participación de las organizaciones sociales para que la modernización refuerce el proceso de democratización. Simultáneamente, deben promoverse condiciones para mejorar la situación de la mano de obra empleada en el sector agropecuario moderno, mediante el impulso a la educación y la expansión de las prestaciones sociales.

El presente trabajo cuenta con cuatro partes, además de esta introducción. En la primera analizamos la evolución reciente de la pobreza en ALC, con particular énfasis en las áreas rurales y enfatizamos el carácter espacial de la pobreza; en la segunda postulamos la necesidad de un nuevo paradigma en relación con la equidad; en la tercera discutimos los requerimientos para una política en torno a la equidad en las regiones rurales; y finalmente, en la cuarta parte discutimos al posible papel de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como promotoras de la participación de los pobres rurales, actores socioproductivos, en el nuevo sistema institucional que la equidad requiere.

## **LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

Existe un amplio consenso en torno a que la pobreza en los países del Tercer Mundo en general (ALC no es una excepción), se concentra en las zonas rurales, ecológicamente frágiles, donde pobreza y degradación del medio ambiente se refuerzan mutuamente; a esto debe sumarse que la indigencia se presenta con mayor agudeza entre las mujeres rurales (Vid. PNUD 1990:22). Por otra parte, el creciente proceso de urbanización pauperizante que se da en la región constituye una transferencia de pobreza rural hacia las zonas urbanas.

### **La evolución reciente de la pobreza rural**

El objeto de este acápite es demostrar que la pobreza rural se ha incrementado en los últimos años y que es particularmente crítica entre ciertos grupos sociales y ciertas categorías poblacionales, localizadas en determinadas regiones de ALC. Aún más, si durante la década de los setenta la pobreza tendió a reducirse en las áreas rurales como efecto, entre otros, de las oportunidades laborales, el mejoramiento de los salarios reales y las políticas redistributivas, la situación evolucionó en sentido contrario desde 1980.

La población de ALC alcanzará los 450 millones de habitantes el año de 1990. De estos, unos 125 millones, aproximadamente el 27.9% habita en las áreas rurales. Dicha proporción es mayor sin embargo, en países como los centroamericanos y algunos andinos donde se acerca al 50% de la población. Inclusive, existen regiones específicas caracterizadas por su ruralidad y su pobreza: el altiplano andino, el norte y nordeste brasilero, las zonas altas de Centroamérica y México, las zonas



secas de República Dominicana y Haití y muchas de las zonas de expansión de la frontera agrícola (Cf. IICA 1989).

Una proporción considerable de los pobres se concentra en las áreas rurales de ALC. De 1970 a 1980, entre el 60 y el 65% de la población rural de la región podía considerarse pobre en términos absolutos. Sin embargo, en la década de los setenta el crecimiento de la pobreza tendió a reducirse como efecto de las migraciones rurales urbanas, la expansión de los servicios sociales como salud y educación y en general, de las oportunidades laborales, lo que permitió el crecimiento económico y la modernización.

Si bien no existen datos globales actualizados para conocer los efectos de la crisis y de las políticas de ajuste sobre los ingresos rurales, alguna información indirecta señala que estos se han deteriorado. Los salarios rurales han caído en términos reales en la mayor parte de países. Hacia 1984 habían caído en todos los países con la posible excepción de Colombia, Guatemala y Honduras (FAO 1988). Para 1985 los salarios reales promedios en la agricultura latinoamericana habían bajado en un 15% con respecto a 1980.

Igualmente ha crecido el desempleo urbano y los excedentes poblacionales originados en las áreas rurales han tendido a engrosar los sectores no estructurados e informales (OIT 1990). Ello se dio paralelamente a un incremento importante en los precios de los alimentos básicos que encarecieron la canasta alimenticia y obligaron a destinar una parte más importante del presupuesto familiar a la adquisición de alimentos. Todo ello repercutió en la ampliación de la pobreza entre los grupos más vulnerables de la población.

Un estudio sobre América Central señala que el número total de pobres se había incrementado de 63 a 72% entre 1980 y 1985 y que el 53% de ese aumento se localizaba en las áreas rurales (FLACSO 1990). Otro estudio sobre Ecuador señala que todos los incrementos de ingresos obtenidos por los minifundistas durante el período petrolero hasta 1982, habían desaparecido en el período 1982-1985. En términos generales, la población rural tenía en 1985 menos ingresos que los que percibía en 1974, antes del período petrolero (FIDA 1988). Una estimación global señala que la población de la región que vive en el umbral de la pobreza pasó de 130 millones en 1981 a 150 millones en 1986 (Comité de Acción para la Seguridad Alimentaria Regional 1988).

El gasto social se ha reducido en ALC y las áreas rurales no han sido una excepción. En el caso de Centroamérica el gasto en educación como porcentaje del presupuesto global cayó de 18% en 1980 a 11.8% en 1988. El promedio no ponderado de siete países latinoamericanos indica que el gasto per cápita en educación decreció a una tasa anual del 3% entre 1981 y 1985 y el gasto en salud cayó a una tasa anual del 5.9%. El gasto social disminuyó igualmente en términos reales en la mayor parte de países: por ejemplo, en México el 30% entre 1981 y 1984 y en Argentina el 13%. Muchos de estos países han hecho esfuerzos importantes por revertir dichas tendencias y focalizar mejor sus programas sociales. El gasto en desarrollo rural se ha reducido también en términos reales.

Existe evidencia de que el crecimiento de la pobreza ha sido mayor en las áreas urbanas, a pesar de que en términos absolutos la rural sigue siendo la más significativa (García et al. 1989). En las áreas rurales, los efectos-ingreso de las políticas de ajuste han dependido de las características de las familias rurales. En general, los grupos más dependientes de ingresos laborales, que son compradores netos de alimentos, han sido los más golpeados. En proporción menor se han visto afectados los productores de alimentos para el mercado interno, pues si bien fueron beneficiados por las restricciones a la importación de alimentos que surgieron de las medidas cambiarias, la demanda por sus productos se ha deprimido y sus costos de producción aumentaron. Por el contrario, los campesinos productores de rubros exportables han sido favorecidos (González de Olarte 1990).



Lo que diferencia la situación actual de la década de los setenta es que los excedentes laborales rurales, en buena parte conformados por los sectores más pobres, no disponen de alternativas laborales formales en las ciudades. El carácter capital intensivo de las nuevas experiencias de modernización ha limitado también las posibilidades laborales en las áreas rurales. En ese marco es urgente generar condiciones para una modernización incluyente en sus regiones de origen.

El incremento de la pobreza como efecto de la crisis y las políticas de ajuste parece ser un resultado combinado de varios factores: deterioro de la economía urbana y de las oportunidades de empleo; reducción de las transferencias fiscales; encarecimiento de los insumos agropecuarios; caída en los salarios reales; reducción de la demanda para alimentos básicos, transables y no transables, en los que se concentran los pequeños productores; etc. Las dimensiones del efecto de las políticas de ajuste variaron en relación con los diversos tipos de productores.

El balance neto en cuanto a la evolución de los ingresos rurales es un efecto tanto de la particular combinación de tipos de unidades campesinas en cada país como de las particularidades de las políticas de ajuste instrumentadas. Se podría pensar que allí donde una parte significativa de la población rural se encuentra vinculada a mercados laborales, que se dedican a bienes no transables o vinculados al mercado interno, la situación en cuanto al ingreso ha evolucionado desfavorablemente. Por el contrario, allí donde los campesinos se encuentran vinculados a la producción exportable o a rubros significativos de sustitución de importaciones, la evolución ha sido positiva.

### **Las dimensiones espaciales de la pobreza**

La pobreza rural está vinculada estrechamente con la distribución de la tierra y el agua en las zonas rurales. El patrón generalizado de distribución de la tierra hasta los años cincuenta vinculaba al sistema de hacienda una infinidad de minifundios articulados, que le abastecían de fuerza de trabajo y aun de aperos productivos. El proceso de modernización de la agricultura y las políticas de reforma agraria y colonización modificaron sustancialmente ese patrón (Müller 1989). Si bien la pobreza rural sigue vinculada a la distribución de la tierra, este no constituye hoy en día el único factor explicativo.

En varios países de la región se dieron procesos redistributivos de la tierra, tanto por medio de políticas de reforma agraria como de colonización y aun en algunos casos, vía el mismo mercado de tierras. Las principales se dieron en zonas donde el proceso de modernización empresarial tuvo problemas en despegar o en las áreas de frontera agrícola. Una excepción notable a ello fue la reforma agraria peruana que afectó los grandes complejos agroindustriales. En general, dichos procesos se dieron sobre tierras frágiles, tanto en áreas de ladera como de bosque tropical.

De esa manera se fue conformando un patrón dual en las zonas rurales, cuyo peso varía de país a país. Por un lado, zonas donde ha predominado una vía empresarial de modernización, caracterizadas por la existencia de empresas modernas que utilizan tecnologías de punta, abastecen mercados de gran escala, tanto fuera de los países como dentro de ellos, que se basan en el trabajo calificado de pocos trabajadores y la contratación de contingentes importantes de trabajadores ocasionales; asimismo, zonas de predominancia de pequeños productores, que utilizan tecnologías tradicionales o donde el ritmo de cambio tecnológico es más lento, que abastecen mercados locales poco dinámicos, relacionados con sectores de comercialización tradicionales y que basan su actividad en el uso intensivo de fuerza de trabajo familiar. Obviamente, entre estos tipos generales existen varias situaciones intermedias, donde los sectores empresariales compiten fuertemente por los recursos con las unidades campesinas (Chiriboga 1988).

La diferencia entre las zonas del altiplano respecto a las regiones costeras en los países andinos, las del nordeste brasileiro respecto al sur y centro sur, las zonas del norte argentino en relación con



la pampa húmeda, en fin, la diferencia entre el norte mejicano y Chiapas, o entre Puebla o Oaxaca, ejemplifica el proceso de modernización espacialmente diferenciado. El patrón homogéneo de distribución de la tierra se ha transformado considerablemente y hoy el espacio rural es más heterogéneo.

Si bien no existen todavía suficientes estudios sobre las políticas de ajuste, parecen estar presionando hacia una reestructuración del sistema regional de nuestros países y, por lo tanto, las relaciones inter e intraregionales. Tentativamente, se puede afirmar que han surgido nuevos polos regionales en torno a los nuevos rubros de exportación no tradicional.

Los diversos espacios regionales no están desvinculados unos de otros; al contrario, existen importantes flujos de personas, productos e incluso de información por lo que lo que ocurre en cada caso tiene una influencia global; es el caso, por ejemplo, de los flujos de trabajadores estacionales desde las zonas minifundistas hacia las zonas de exportación que se observan en la mayor parte de países. Una caída en la demanda de empleo en los salarios reales percibidos afecta el bienestar de la población en las zonas oferentes.

Tradicionalmente, las zonas de modernización temprana, tanto vinculadas al mercado externo como interno, se abastecían de trabajadores y de alimentos baratos desde las regiones y zonas campesinas. Ello constituía, en parte, un elemento que garantizaba la competitividad internacional. Obviamente, ello implicaba una barrera estructural para la transformación de las zonas campesinas. Existe evidencia de que ello se está modificando. Las nuevas experiencias de modernización empresarial en la región parecen basarse en la movilización de recursos tecnológicos importantes, en nuevas formas de gestión empresarial y en un reducido número de trabajadores permanentes calificados (Vid. Pomareda y Torres Zorrilla 1990; Chiriboga y Borja 1989; Chonchol 1990).

En lo que respecta a los tipos de población rural, al menos se pueden distinguir cuatro grupos sociales asociados a la pobreza rural:

1. El campesinado tradicional de ALC con acceso limitado a la tierra, que utiliza tecnologías tradicionales, participa en mercados dominados por intermediarios que manejan bajos volúmenes de producción, y que normalmente forman parte de aldeas y comunidades rurales.
2. El nuevo campesino pequeño productor, con acceso limitado a la tierra, pero en proporción mayor al grupo anterior. Utiliza tecnología actual, participa en mercados dominados por la agroindustria y las empresas modernas y actúa o individualmente o como parte de organizaciones campesinas modernas de tipo cooperativo.
3. Los campesinos con poca o ninguna tierra, que desarrollan complejas estrategias de sobrevivencia basadas en la diversificación ocupacional, el multiempleo y el uso de la capacidad familiar total.
4. Los trabajadores rurales, muchos de los cuales viven en los centros poblados, que se caracterizan por una fuerte movilidad ocupacional, en función de los ciclos agrícolas, de baja calificación y educación.

Entre los campesinos tradicionales y los nuevos pequeños productores es importante hacer una distinción de acuerdo con su dedicación productiva: exportables o mercado interno, transables o no. Como se señaló, ello tiene importantes repercusiones sobre los efectos de las políticas públicas, particularmente aquellas de tipo macroeconómico.

Especial énfasis debe darse a tres categorías de pobres rurales, que constituyen indudablemente la mayoría entre ellos: a) el sector campesino tradicional minifundista; b) las familias rurales con poca





o ninguna tierra que despliegan complejas estrategias de sobrevivencia; y c) los trabajadores rurales. Obviamente, entre estos grupos existen fuertes interrelaciones: muchos miembros del segundo y tercer grupo se originan en las familias del primero, que no pueden acceder a la tierra o, en muchos casos, son desprendimientos de las familias rurales con las que mantienen activos vínculos. Muchos de estos grupos actúan sobre la base de complejas redes familiares que funcionan tanto a nivel urbano como rural.

La pobreza adquiere entre estos grupos sociales connotaciones intrafamiliares: son las mujeres y los jóvenes los más afectados por ella. Las mujeres tienen un papel central en el funcionamiento social y productivo de las familias campesinas pobres: mientras los hombres emigran para conseguir empleo remunerado, las mujeres toman a su cargo la producción agropecuaria, además de las tareas domésticas. Los jóvenes normalmente transitan hacia los sectores de campesinos sin tierra ante la ausencia de oportunidades de empleo.

En los países andinos y centroamericanos, tanto en el altiplano como en las áreas de expansión de la frontera agrícola, esta diferenciación regional adquiere dimensiones étnicas. En estos países la pobreza se concentra entre los indígenas, quienes muchas veces enfrentan una marginación económica y sistemas de discriminación complejos.

Si bien de una u otra manera en todos los países de ALC se pueden diferenciar regiones o zonas campesinas y empresariales, es posible distinguir ciertas situaciones básicas en función del peso de los campesinos. Por un lado, encontramos países con una distribución de la tierra relativamente equitativa, como es el caso de Uruguay, Costa Rica, varios de los países del Caribe inglés, entre ellos Barbados, y los países de la OECS y, en cierta manera, Argentina. En estos, la problemática campesina y de pobreza se encuentra limitada a espacios reducidos, relativamente bien definidos, y vinculada a trabajadores rurales. Un segundo grupo es el de los países con estructuras agrarias en que es posible distinguir regiones modernizadas empresarialmente y otras de predominancia campesina, donde la pobreza está vinculada fundamentalmente a los campesinos tradicionales y a las regiones que habitan.

### **Desarrollo regional y desarrollo rural**

Distintos estudios han demostrado que las posibilidades de mejora en los ingresos de los diversos tipos de unidades rurales requieren respuestas específicas. En el caso de los campesinos con poca o ninguna tierra y los trabajadores temporales, ello está vinculado al acceso a la tierra y a oportunidades de empleo, en buena parte no agropecuario y, en general, al acceso a las prestaciones sociales básicas como educación y salud.

Si bien un marco de políticas macroeconómicas favorables es imprescindible para la modernización de las unidades campesinas, ello no es suficiente. Se requiere, igualmente, capacitación de los recursos humanos rurales, contar con infraestructura agropecuaria mínima (caminos y riego son los más importantes, pero en forma creciente toman fuerza estratégica electrificación y comunicaciones) y acceso a tecnología agropecuaria. Las necesidades específicas varían de situación a situación, en función de la ecología y del nivel de vinculación con los mercados, entre otros factores. Una discusión sobre los requerimientos específicos de la economía campesina en función de la modernización puede encontrarse en trabajos recientes de Cotlear (1989), quien insiste en el sendero específico de transformación tecnológica de los campesinos; González de Olarte et al. (1987), donde se enfatiza sobre las necesidades de infraestructura básica; y en Figueroa (1986), quien señala que la propensión a la innovación tecnológica parece estar vinculada a mayores niveles de educación formal.



En todo caso, las posibilidades de mejora de las unidades campesinas minifundistas y sin tierra se encuentran en el desarrollo de las regiones rurales donde viven, incluyendo los centros urbanos. Estos pueden jugar un papel importante en cuanto a la prestación de servicios, la interconexión con la economía nacional, e incluso pueden constituir una alternativa ocupacional. El carácter fuertemente espacial de la pobreza y sus expresiones regionales específicas implica una estrecha articulación entre desarrollo regional y políticas dirigidas a aliviar la pobreza.

La modernización del espacio y de la sociedad rural constituye un requisito básico para la transformación de la economía campesina, atendiendo simultáneamente a las necesidades de equidad. Si las regiones pobres no cuentan con los recursos humanos calificados, con la infraestructura productiva mínima, con acceso a la oferta tecnológica en función de las necesidades particulares de la población campesina, las posibilidades de transformación de esta agricultura son mínimas. Esas condiciones son imprescindibles para generar posibilidades de instalación de la agroindustria rural, mejorar los servicios, y atender nuevos mercados dinámicos.

Uno de los problemas básicos de las políticas estatales dirigidas a enfrentar la cuestión de los campesinos tiene que ver con su homogeneidad respecto a situaciones marcadamente heterogéneas como las señaladas. Aún más, el sistema institucional de tipo nacional tiene dificultades en responder a las particularidades de la economía campesina en cada microregión o zona ecológica. Solamente si el desarrollo regional y local se enmarca en un proceso de descentralización se conseguirá vincular el tema de la modernización con el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Existe un conjunto de experiencias exitosas en la región en cuanto al desarrollo rural, de las cuales se pueden sacar importantes lecciones. Estas reafirman la idea de que en la transformación de la economía campesina intervienen tanto un marco sociopolítico favorable, como la disponibilidad y accesibilidad de tecnologías para los campesinos, una infraestructura productiva y social adecuada, la organización de los grupos en función de la participación en el proceso de cambio y un sistema institucional. Se pretende sistematizar algunos casos de transformación de la economía campesina que demuestren las condiciones bajo las cuales ello se dio. Se seleccionarán casos con intervención de proyectos de desarrollo como otros en que ello no ocurrió.

## **LA NECESIDAD DE UN NUEVO PARADIGMA EN TORNO A LA EQUIDAD**

La temática de la equidad constituye una preocupación persistente en ALC y está íntimamente vinculada al tema del desarrollo y de la modernización. Los planteamientos iniciales de la CEPAL, de los años cincuenta y sesenta, vinculaban fuertemente las posibilidades de crecimiento de la economía a una mejor distribución del ingreso. El proceso de industrialización por sustitución de importaciones implicaba una incorporación creciente de la población al mercado.

Dicho paradigma, que tuvo vigencia hasta la década pasada, colocaba al Estado en el lugar central en cuanto a la distribución del ingreso. El "Estado de Bienestar", que se constituyó con diversa fuerza en los países de América Latina, debía jugar un papel central en promover reformas económicas que aseguraran una mejor distribución de los activos productivos y la canalización de los excedentes económicos hacia los sectores de menor ingreso.

El sector rural jugó un papel central en las preocupaciones en torno a la equidad, en la medida que era allí donde se concentraba la pobreza. Políticas como las de desarrollo de la comunidad, reforma agraria y el desarrollo rural integral fueron diseñadas para enfrentar el problema de la equidad en las áreas rurales, y de esa manera promover la incorporación de la población rural al mercado.



La noción de equidad al interior del paradigma del Estado promotor de la industrialización estaba asociada a un concepto de pobreza que lo vinculaba fundamentalmente a la noción de ingreso mínimo. Una larga discusión se dio en círculos académicos y de planificación sobre el ingreso de referencia, que permitía, por ejemplo, determinar qué porcentaje de la población estaba en situación de pobreza y de pobreza absoluta. Para ello se elaboró una serie de indicadores que permitía definir con exactitud el nivel de carencia. El Estado estaba obligado de una u otra manera a asegurar ese ingreso mínimo, fundamentalmente por medio de una serie de prestaciones. Sin embargo, con el tiempo, dicho proceso se volvió oneroso e ineficaz (Cf. CEPAL et al.).

A partir de 1980 entra en crisis un sistema de organización económica y social centrado en el Estado y basado, simultáneamente, en un esquema de asistencia al sector empresarial y de compensaciones sociales a los sectores de bajos ingresos. Tanto la inercia burocrática, la escasez de recursos estatales, como la modificación en la situación externa en cuanto a flujo de capitales y el deterioro de los precios en el mercado internacional, afectan la capacidad de reproducción del Estado de Bienestar (Calderón y Santos 1990:7). La necesidad de la reforma del Estado se convierte en uno de los ejes de la discusión sobre el desarrollo socioeconómico. Frente a ello, las propuestas giran básicamente en torno a definir el sentido de dicha reforma y los ámbitos de acción estatal.

El tema de la equidad no ha desaparecido. El proceso de democratización que llevó a la mayor parte de los países de ALC a establecer gobiernos democráticamente elegidos puso en el eje de las preocupaciones el tema de la equidad. Incluso, en la medida que el ajuste estructural ha agudizado problemas como el desempleo, ha significado una reducción en el nivel y calidad de vida de la población y una drástica reducción de las prestaciones sociales de origen estatal, el tema de la democratización se ha vinculado fuertemente con la necesidad de responder a las demandas sociales.

La persistencia de estructuras regresivas en la distribución del ingreso implica limitaciones en cuanto a la posibilidad de alcanzar la modernización. Las fuertes tensiones sociales, la alternabilidad política entre fórmulas populistas y liberales con propuestas de política estatal opuestas, la dificultad de llegar a acuerdos globales en cuanto al sentido de dichas políticas, por no mencionar problemas como el narcotráfico y la violencia, imponen límites en la posibilidad de alcanzar un crecimiento sostenido, creando una situación de ingobernabilidad.

El desafío básico gira en torno a la definición de los ámbitos y contenidos de actuación estatal y del sistema institucional con capacidad de viabilizarlo. Estos dos niveles de respuesta se implican uno al otro y permiten superar aquellos planteamientos que definen una propuesta voluntarista en que resulta imposible definir los promotores, actores e instituciones que la llevarían a cabo.

Para ello, debe redefinirse el concepto de pobreza y el de equidad, para que comprendan no solamente el problema de satisfacción de necesidades básicas sino también el de participación en el sistema de decisiones en cuanto a la distribución del ingreso y del poder. En ese sentido, la pobreza debe ser vista tanto como incapacidad de satisfacer las necesidades básicas como de exclusión del sistema de decisiones, como no tener poder (*powerlessness*). Por su parte, la equidad es el derecho de satisfacer esas necesidades y de participar en condiciones similares en el sistema de toma de decisiones, es el derecho a tener poder (*empowerment*), y por lo tanto, de influenciar aquellos actos que determinan el bienestar de las personas (Cf. ACIDI 1990).

La equidad como derecho al bienestar pero también a la participación no debe confinarse exclusivamente a personas o individuos. Incluye grupos sociales específicos como los campesinos pobres; conglomerados sociales como una región o una localidad o un grupo étnicamente diferenciado; a categorías sociales específicas como la mujer o los jóvenes. El derecho a participar en las decisiones de cada uno de estos grupos sociales implica la necesidad de mecanismos institucionales tanto globales como específicos para cada grupo.



La noción de equidad está, pues, estrechamente vinculada al tema de la participación de la población en aquellas actividades que influyen sus condiciones de bienestar. Ello, a su vez, remite a la existencia de garantías de participación, de instituciones que la aseguren y de mecanismos que permitan su ejercicio. Lo primero remite a eliminar restricciones a la participación fundadas en criterios de género, étnicos o de edad; lo segundo, a la existencia de instituciones abiertas a ello; y lo tercero, a metodologías que la impulsen.

En la medida que esta nueva visión del tema de la equidad coincide con la necesidad de la reforma del Estado, se generan condiciones para promover nuevas instituciones que aseguren tal participación. La reforma del Estado debe estar dirigida a constituir instituciones eficientes y, al mismo tiempo, abiertas a la concertación y a la participación. De esta manera, la modernización del Estado implica simultáneamente su democratización.

## EL ESTADO Y LA EQUIDAD

La reforma del Estado constituye uno de los requerimientos básicos de la modernización de los países de ALC. Esa modernización es fundamental para impulsar la reestructuración de nuestras economías en el marco de un sistema mundial abierto y competitivo. Las tendencias prevalecientes apuntan a un estilo relativamente excluyente que sustrae al Estado funciones importantes en cuanto a las políticas sociales, la redistribución y la regulación de la actividad económica y productiva y asignan a los sectores privados una responsabilidad central en dicho proceso. Esto puede implicar una tensión creciente entre las necesidades de modernización y la democratización.

Un estilo de modernización incluyente, como el que se propone en este documento, implica reestructurar el Estado sobre la base de su modernización, al tiempo que mantiene ciertas funciones básicas que le permiten contrabalancear las tendencias concentradoras. Solo en ese sentido puede pensarse un ajuste en términos amplios que resuelva simultáneamente el problema de nuestra integración al mercado mundial, la continua modernización productiva y los requerimientos de la equidad. Ello implica un amplio proceso de concertación que enfrente temas básicos como la modernización empresarial, la transferencia de excedentes sociales hacia los sectores y regiones más pobres de la sociedad y la reforma del sistema institucional.

Una reforma del Estado en el sentido anotado requiere, por un lado, instituciones estatales pequeñas, eficientes y abiertas a la participación ciudadana, cuyas decisiones emanan justamente de dicha participación; y por otro lado, organizaciones sociales con capacidad de demanda y de gestión, que representen adecuadamente a sus asociados. Por participación entendemos la capacidad de los actores para incorporar sus intereses en la definición y control de decisiones, la administración y la disposición de los recursos de la gestión pública.

La participación ciudadana se da básicamente por medio del sistema político: los partidos políticos, los parlamentos, los gobiernos municipales y locales. Sin embargo, una sociedad civil fuerte tiene capacidad de influenciar las decisiones de dicho sistema por medio de sus organizaciones, que reflejan intereses particulares de grupos más heterogéneos. El problema básico es que los pobres, por definición, disponen de organizaciones débiles y de reducida capacidad de participación y que, en general, el sistema político refleja el poder de actores de mayor fuerza económica. De allí que el problema central de una política destinada a la equidad esté en promover instituciones abiertas a la participación y simultáneamente, organizaciones sociales con capacidad de demanda y de gestión.

Solamente si la reforma del Estado opera abriendo espacios de intercambio con las organizaciones sociales se puede garantizar que dicho proceso refuerce el de democratización y no genere tensiones que cuestionen el proceso de modernización de la economía y de la sociedad. Esto requiere de una





voluntad política que le permita al Estado seguir jugando un papel importante en cuanto a garante de los procesos de redistribución. Sin embargo, en este caso dicho proceso no implica el crecimiento de la maquinaria estatal sino el de las organizaciones de la sociedad civil (Calderón y Santos 1990).

En lo que respecta al sector rural, el tema de la equidad adquiere una dimensión distinta. Definimos desarrollo rural como el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales y por lo tanto de las unidades campesinas allí localizadas, que opera promoviendo la participación de la población. Una visión como esta implica determinar el tipo de intervenciones que requieren las áreas rurales para transformarse, el tipo de instituciones que deben implantarse para promover la participación de los pobladores rurales y los mecanismos que promuevan tal participación.

Como se ha demostrado recientemente en la dinámica de las microregiones rurales, y por lo tanto en sus procesos de cambio, intervienen diversos niveles: macro, meso y microeconómicos y sociales (Chiriboga y Plaza 1990). Estos condicionan el proceso de cambio de las áreas rurales; por ende, el tema de la intervención, de la participación y de las instituciones hace relación a esos diversos niveles.

Las intervenciones de tipo macro tienen casi siempre una perspectiva homogeneizante que dificulta hacer discriminaciones positivas hacia un sector u otro. Sin embargo, las políticas de tipo general deben contemplar mecanismos redistributivos de tipo global, beneficiando a las regiones más pobres, los sectores pauperizados, e invirtiendo en recursos estratégicos para la modernización. Igualmente, deben asegurar que no existan barreras que limiten el acceso y usufructo de los recursos públicos. En términos generales, el tipo de acciones que debe desarrollar el Estado a nivel global incluye, entre otros:

- Un marco de políticas macroeconómicas favorables para el sector agropecuario y rural.
- La inversión en educación y calificación de los recursos humanos necesarios para la modernización de las áreas rurales.
- La transferencia de recursos de inversión hacia las microregiones más pobres de los países y su inversión en infraestructura básica microregional que busque favorecer a los grupos rurales pobres. De hecho, varios de los países de la región han establecido mecanismos como el propuesto, en el que canalizan una parte significativa de los recursos de inversión pública. En el caso de Colombia, entre el 19.99% y el 26.95% de la inversión agropecuaria tuvo ese destino. Proporciones importantes de la inversión pública rural de países tan distintos como Brasil, Ecuador y Honduras se destinan al desarrollo rural de las regiones pobres. En ello juegan un papel fundamental los préstamos de instituciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Un sistema tributario que limite las posibilidades de un uso especulativo de los recursos naturales.
- El desarrollo de políticas diferenciadas para los sectores rurales en cuanto a crédito, tecnología y comercialización, dirigidas a asegurar su disponibilidad para los grupos campesinos.
- Remoción de todas las limitaciones administrativas, normativas y políticas, que implican prácticas discriminatorias contra los pequeños productores en general y específicamente hacia ciertas categorías sociales como mujeres e indígenas.

Una actividad como la señalada implica un Estado que juegue un papel dinámico en cuanto a la regulación y orientación de la reestructuración económica de nuestros países, que asegure tanto su modernización para enfrentar un contexto mundial competitivo como el fortalecimiento de la



democracia (Calderón y Santos 1990). Ello implica, obviamente, un sistema de concertación y negociación con los sectores empresariales modernos y con los grandes actores sociales.

La heterogeneidad rural y los diversos niveles de desarrollo solo pueden enfrentarse por medio de políticas diferenciadas de un sistema institucional descentralizado abierto a la participación de los actores regionales y de la población rural. Entendemos por políticas diferenciadas aquellas que parten del reconocimiento de las particularidades de la economía campesina y de los pequeños productores y definen respuestas que guardan relación con ello; y por descentralización, el proceso de redistribución social y territorial del poder del Estado en favor de la sociedad civil organizada (Fajardo 1990; Chiriboga y Plaza 1990). Estos dos ejes de política se encuentran íntimamente articulados.

La necesidad de políticas diferenciadas en el sentido anotado solo puede construirse en relación con una problemática concreta; ello implica un sistema institucional descentralizado (Cf. OIT 1990). Como bien se ha señalado, existen al menos tres razones para esto: a) la gran diversidad de condiciones ecológicas y sociales en que se encuentran los campesinos; b) la construcción de la participación social como recurso sólo puede darse en ámbitos territoriales y con interlocutores institucionales muy próximos; y c) solo a ese nivel se pueden corregir y reorientar las opciones identificadas, teniendo en cuenta sus impactos más inmediatos (Schejtman 1988).

Los ámbitos fundamentales de acción de los gobiernos regionales y locales en función de la modernización de la sociedad rural se sitúan a nivel de la infraestructura productiva local, los servicios sociales básicos como la educación y la salud primaria, la prestación de servicios agropecuarios como la transferencia de tecnología, el financiamiento de proyectos de inversión local, los programas de empleo y, en general, la atención de los problemas de pobreza crítica.

Si bien el contenido de la descentralización dependerá de las situaciones específicas de cada país, los criterios generales que deben guiarlo tienen que incluir: a) todo lo que se puede gestionar a nivel local sin que el costo aumente significativamente; b) aquello que interesa preferentemente a la población local; c) cuando ello implique una mejora en la prestación de los servicios; y d) aquello que promueva la participación y la integración de la población. La descentralización supone, adicionalmente, la desconcentración de los recursos financieros necesarios para instrumentar las decisiones que adopta (Borja 1984; Grupo de Investigaciones Agrarias 1988).

Para que el sistema institucional local pueda responder a las demandas específicas que surgen de una situación concreta, es imprescindible que exista una adecuada interrelación con los niveles globales nacionales. Ello es particularmente cierto en relación con políticas como las de tecnología, comercialización y crédito, para las cuales el flujo de información es crítico para asegurar tal interacción. Ello implica el establecimiento de un sistema interactivo de información-comunicación que vincule la localidad al municipio, este con la región y esta con el centro nacional (Schejtman, en Grupo de Investigaciones Agrarias 1988).

Ello implica promover organizaciones a nivel local y regional con capacidad de construir una interlocución con los sectores de bajos ingresos. La descentralización constituye un espacio privilegiado para vincular el tema de la modernización con el de la equidad, pues permite la representación y participación de los grupos locales, entre los que predominan los sectores pobres. Se ha argumentado que la descentralización normalmente privilegia a los grupos de poder local y no a los pobres rurales. Si bien ello no se ha probado en todos los casos, el tipo de sistema institucional participativo propuesto está dirigido a contrarrestar aquello. Sin embargo, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con los recursos, la capacidad gerencial y administrativa y de procedimientos que garanticen un justo acceso de los sectores rurales pobres: por ejemplo, la obligación de invertir en las áreas rurales un porcentaje de su cartera similar al peso de la población rural.



La descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales comprende desarrollar la capacidad de administración de los recursos para el desarrollo rural y, particularmente, la capacidad de administrar y planificar el desarrollo microregional e identificar y supervisar la ejecución de proyectos. Implica, simultáneamente, concertación con los sectores sociales locales y capacidad técnica para planear el desarrollo microregional. La formulación/ejecución de proyectos debe quedar abierta a las ONGs, las organizaciones sociales, las empresas locales, y otras. Existe una tendencia en los programas de desarrollo rural de abrir a competencia la ejecución de proyectos. Esto es el caso de Colombia, Chile y Bolivia.

El proceso de descentralización implica la constitución de actores sociales que lo instrumenten. En ese sentido, es imprescindible que los sectores de bajos ingresos cuenten con organizaciones que viabilicen su participación en relación con los gobiernos locales. Ello implica, simultáneamente, que se constituyan esas organizaciones en que participen los pobres rurales y que estas dispongan de capacidad de demanda, gestión y administración. En dicho proceso pueden jugar un papel central los gobiernos locales, las ONGs y las propias organizaciones campesinas.

La existencia en América Latina de un conjunto de organizaciones privadas con capacidad para impulsar metodologías participativas y realizar actividades de promoción social de los sectores de bajos ingresos rurales les coloca en una posición nodal en cuanto a generar las condiciones para producir la participación.

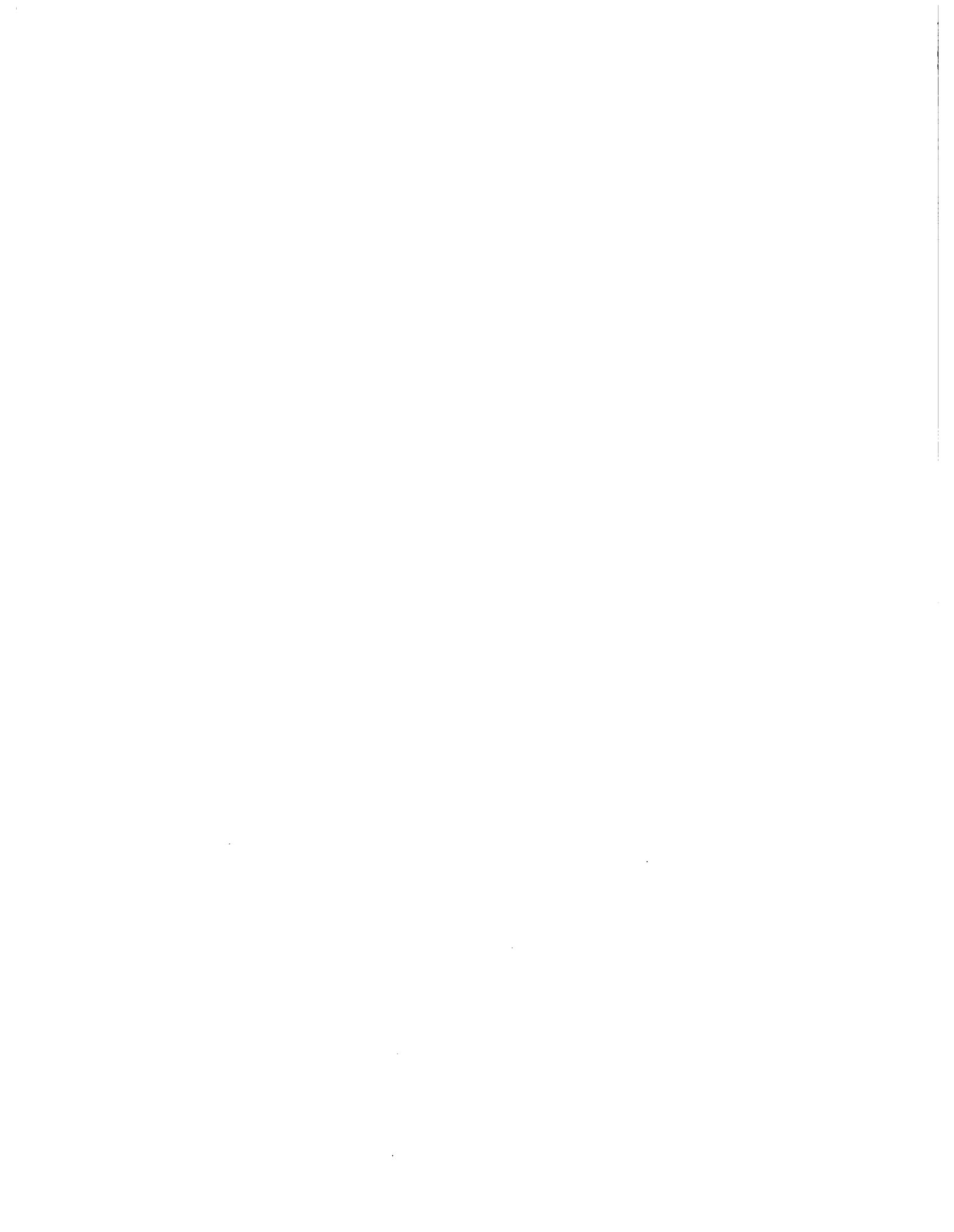
Un mecanismo poco explorado para fortalecer la capacidad de participación de las organizaciones sociales es el papel que pueden jugar las ONGs, lo que implica desarrollar su relación con el Estado. A pesar de la importancia de esta vinculación, se presenta una serie de dificultades que se explican por la historia de esa relación. Sin embargo, existen en el momento actual condiciones favorables para desarrollar un nexo productivo.

## **LAS RELACIONES ESTADO-ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONGs)**

El desarrollo rural participativo puede ser visto como la construcción de capacidades (*capacity building*), es decir, de la capacidad de los campesinos y de las comunidades -y en general de las sociedades humanas- de anticipar e influenciar el proceso de cambio, tomar decisiones sobre la base de información suficiente para influenciar el curso de los eventos, asegurar la equidad en los frutos del proceso y la sostenibilidad (Elliot 1989).

Desarrollar esa capacidad implica, por un lado, un contexto favorable para el desarrollo de las comunidades: básicamente un conjunto de políticas que facilite el desarrollo y asegure el acceso de los campesinos y sociedades rurales a los bienes, servicios e información necesaria para su transformación; y por otro lado, modalidades de intervención que potencien la capacitación y la participación de los campesinos. Esto último se refiere fundamentalmente a la promoción de actores socioproductivos dinámicos con capacidad de influir en el sistema institucional local, lo que a su vez requiere de un sistema institucional abierto a la participación de dichos actores y con capacidad de respuesta.

Las ONGs pueden jugar un papel fundamental en el fortalecimiento de la sociedad civil local y en la democratización de las relaciones sociales locales si se da una concertación adecuada entre estas y el Estado. Las ONGs son organizaciones sin fines de lucro compuestas por profesionales, académicos o activistas, vinculados a iglesias, sindicatos u organizaciones internacionales, en ciertos casos independientes, que persiguen normalmente objetivos de desarrollo, bienestar y participación social. En muchas ocasiones, estas organizaciones disponen de un marco conceptual e ideológico



que fundamenta su acción. Si bien existen diferencias importantes entre las ONGs, normalmente reclaman algún tipo de finalidad humanista<sup>1</sup>.

En general, la intervención de las ONGs en las áreas rurales combina dos tipos de actividades: a) la actividad vinculada al manejo de ciertos componentes básicos del proceso de desarrollo rural: crédito, tecnología, comercialización, pequeña infraestructura productiva o social y b) metodologías de intervención que combinan investigación, reflexión, capacitación y acción, aunque no siempre destinadas a transferir capacidad de gestión y manejo a los propios campesinos en lo que respecta a las actividades seleccionadas como críticas.

Muchas de estas intervenciones llevadas adelante por las ONGs han promovido la formación de organizaciones campesinas de segundo o tercer grado, las que han sido depositarias de los procesos de transferencia de conocimientos, capacidad de gestión y de metodologías. Frecuentemente, estas organizaciones han terminado convirtiéndose en instituciones similares a las ONGs al desarrollar actividades de gestión, capacitación y reivindicación. En todo caso, las ONGs pueden constituir mecanismos importantes en la promoción de actores sociopolíticos y en facilitar la interrelación entre esas organizaciones y el Estado.

De esta manera, las ONGs se encuentran en una posición privilegiada para desempeñar dos importantes papeles: a) la prestación de servicios básicos para el desarrollo rural, para los cuales el Estado o jugará por sí mismo un papel cada vez menor o, en el mejor de los casos, modificará su papel tradicional; y b) como facilitador de las relaciones entre sociedad civil y Estado.

Las relaciones entre las ONGs y el Estado no han podido desarrollarse más allá de ciertos límites a causa de barreras estructurales, dadas fundamentalmente por la centralidad del Estado en cuanto al desarrollo socioeconómico. Ello llevó a las ONGs a constituirse en oposición al Estado, levantando modelos alternativos. El cierre del ciclo estatal abre nuevas oportunidades de relación y pueden constituirse en aliados estratégicos en función de un desarrollo democrático, equitativo y con actores sociopolíticos activos. Esto supone superar el planteamiento privatizador en extremo, que entrega las responsabilidades exclusivamente al sector privado y que reduce el papel del Estado a mero regulador global de la actividad económica. Implica avanzar en la reforma del Estado y en el campo de la reforma política.

---

<sup>1</sup> Existe una amplia literatura sobre las ONGs; particular atención merecen trabajos publicados por agrupaciones de ONGs como la Asociación Latinoamericana de Organizaciones Privadas (ALOP), el Centro Latinoamericano de Tecnología y Educación Rural (CELATER), Fomento al Cooperativismo.





## BIBLIOGRAFIA

- BIRF. 1989. *Brazil: Agriculture in the 1990s (Draft)* Washington. 24 p.
- BORJA, J. 1984. *Persistencia, crisis y renacimiento de los poderes locales*. Pensamiento Iberoamericano 5a:141-155.
- CALDERON, F.; DOS SANTOS, M. 1990. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*. Buenos Aires, CLACSO, Mimeo. 28 p.
- CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (CIDA). 1990. *Working paper on poverty alleviation for the four "A's"*. Canadá. Coordination Group.
- COMITE DE ACCION PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA REGIONAL (CASAR). 1988. *National food programs in Latin America and the Caribbean: A response to the economic crisis*. Buenos Aires, Arg. (Citado en OIT 1990 a).
- CEPAL; ILPES; UNICEF. 1982. *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*.
- COTLEAR, D. 1989. *Desarrollo Campesino en los Andes*. Lima, Perú, IEP. 325 p.
- CHIRIBOGA, M. 1988. *La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985: Transformaciones agrarias en el Ecuador*. IPGH-ORS-TOM-IGM, Quito, Ecuador, CEDIG. p. 39-57.
- \_\_\_\_\_ ; BORJA, J. 1989. *Los empresarios lecheros en Ecuador*. Quito, Ecuador. Trabajo elaborado para la FAO. Mimeo. 112 p.
- \_\_\_\_\_ ; PLAZA, O. 1990. *Políticas diferenciadas para el desarrollo rural*. San José, C. R. IICA/ACDI. 99 p.
- CHONCHOL, J. 1990. *Modernización agrícola y estrategias campesinas en América Latina*. Revista Internacional de Ciencias Sociales no. 124.
- ELLIOT, A. *A framework for the evaluation of the capacity building components in rural development projects: Implications for program development and agricultural extension education*. Studies in Technology and Social Change. Ames, Iowa, Iowa State University Research Foundation Series no. 14.
- FAJARDO, D. 1990. *Descentralización y participación en la administración de las políticas y programas de desarrollo rural*. San José, C. R., IICA, Mimeo. 50 p.
- FAO. 1988. *Potentials for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean. Annex II: Rural poverty*. Rome. 101 p.
- FERRY, J. M. 1988. *Modernización y consenso*. Revista Espíritu (Traducido al español por María Isabel Remy). In Coloquio Internacional "Modernidad en América Latina y los Andes", (Lima, 13 al 17 de febrero de 1990). Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- FIDA. 1988. *Informe de la Misión Especial de Programación a la República de Ecuador*. Roma. v. 1.



- FIGUEROA, A. 1986. Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina. Lima, Perú, BID-ECIEL.
- FLACSO. 1990. La pobreza en América Central: características y opciones. San José, C. R. Serie de Informes y Avances de Investigación.
- GARCIA, A.; INFANTE, R; TOKMAN, V. E. 1989. Cómo pagar la deuda social en América Latina. Revista Internacional del Trabajo 108(2): 1-10.
- GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS (GIA). 1988. Gobierno Local y Participación Social. Santiago, Chile. GIA. 376 p.
- GONZALES DE OLARTE, E. 1990. Políticas de ajuste y su impacto en los campesinos. In Seminario Internacional sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Area Andina (1990, Quito). Quito, Ecuador. IICA/ILDIS/ACDI.
- GONZALES DE OLARTE, E.; HOPKINS, R.; KENYIN, B.; ALVARADO, J.; BARRANTES, R. 1987. La lenta modernización de la economía campesina. Lima, Perú, IEP. 233 p.
- IICA. PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL. 1989. América Latina y el Caribe: Pobreza rural persistente. San José, C. R. Serie Documentos de Programas no. 17. 121 p.
- MÜLLER, G. 1989. As relações industria agricultura e os padrões agrarios no Brasil. São Paulo, Faculdade de Ciencias e Letras, UNESP, ARARAQUARA, RASCUNHO No. 2.
- OIT. 1990a. El reajuste estructural y sus efectos socioeconómicos en las zonas rurales. Ginebra, Suiza. Comisión Consultiva sobre Desarrollo Rural.
- \_\_\_\_\_. 1990b. Las repercusiones socioeconómicas de los proyectos de cooperación técnica relativos al desarrollo rural. Ginebra, Suiza, Comisión Consultiva sobre Desarrollo Rural.
- PIÑEIRO, M.E. 1985. Política tecnológica y seguridad agroalimentaria en América Latina. In Taller sobre Análisis y Diseño de la Política Económica en el Sector Agroalimentario (1985, Santiago). Santiago, CEPAL-FAO.
- POMAREDA, C.; TORRES ZORRILLA, J. 1990. Modernización de la agricultura en América Latina y el Caribe. San José, C. R. IICA. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos no. AI/SC-90-07. 333 p.
- SCHEJTMAN, A. 1988. Campesinado y biotecnología: Notas para reflexión. In Seminario sobre Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas (1988, Punta de Trauca, Chile). Santiago, Chile, CIA/CLACSO.
- UNDP. 1990. Human Development Report. New York, Oxford University Press. 189 p.

— I I C A —  
CENTRO REFERENCIAL  
BIBLIOTECA VENEZUELA



