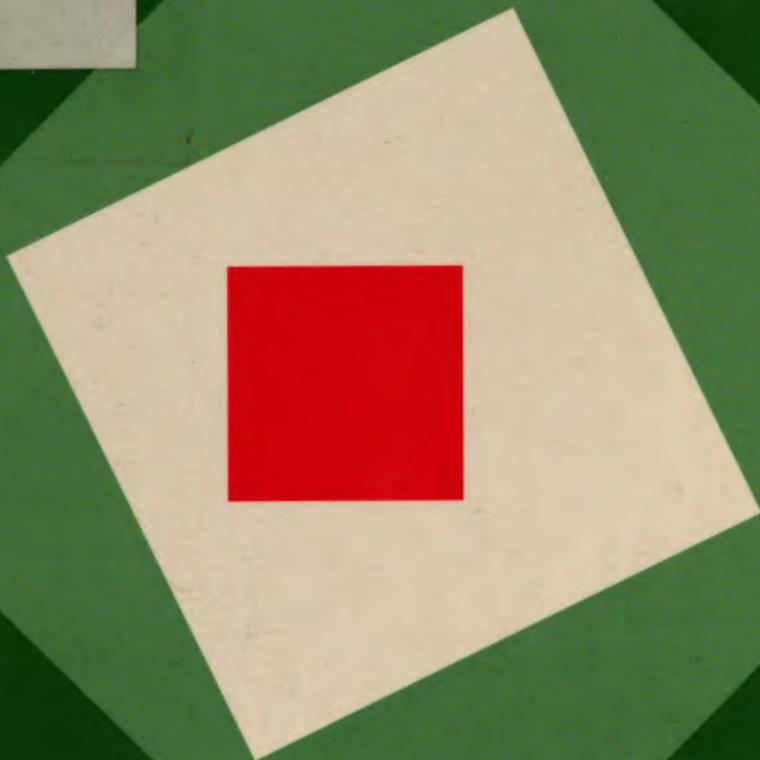


SEMINARIO INTERNACIONAL

IICA
PRRET-A3/CO-
92-001

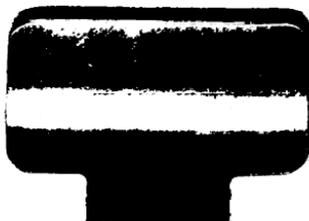


MINISTERIO
DE AGRICULTURA



OFICINA EN COLOMBIA

DESARROLLO RURAL Y APERTURA ECONOMICA



SEMINARIO INTERNACIONAL

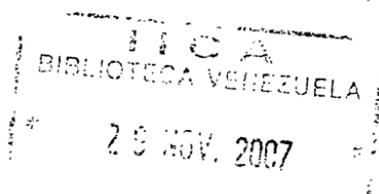
349.12

FE DE ERRATAS

*Página 146. En el pie de página se
debe leer "Director del Instituto
de Estudios Peruanos".*

COEDICION
FONDO DRI IICA

**SEMINARIO INTERNACIONAL
DESARROLLO RURAL
Y APERTURA ECONOMICA**



Santafé de Bogotá, Colombia
Octubre de 1991

Programa III: Organización y Administración
para el Desarrollo Rural

IICA
CO-01 1992 A3) CO
92-01

00002249

Fondo DRI
IICA
Derechos Reservados

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

IICA PRET-A3-
CO-01 1992

Machado, Absalón, Comp.

Desarrollo rural y apertura económica. /por Absalón Machado, Comp.; Manuel Chiriboga; Rafael Trejos; Carlos F. Jaramillo; Orlando Plaza; Efraín Gonzáles de Olarte; Aníbal Llano; Carlos F. Espinal. - Santafé de Bogotá, Colombia: Fondo DRI - IICA, 1992.

196 p. - (IICA: Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos de Colombia no. 01).

1. Desarrollo Rural - América Latina.
2. Apertura Económica. 3. Agricultura.
4. Desarrollo Sostenible. I. Título.

Serie de Ponencias, Resultados y Recomendaciones
de Eventos Técnicos

ISSN-0253-4746

A3/CO-92-01

Oficina de Comunicaciones Fondo DRI
Fondo de Publicaciones

Diseño y Coordinación
Hilda María Gómez
Armada Electrónica e Impresión
Puntos Gráficos

Santafé de Bogotá, Colombia
Primera Edición - Noviembre de 1992

• • •

*Se agradece especialmente la colaboración
del Dr. Aníbal Llano en la organización y la coordinación
del Seminario Internacional.*

CONTENIDO

PRIMERA PARTE : NUEVO PARADIGMA EN EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA

HACIA UNA MODERNIZACION DEMOCRATICA
E INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. 14
Manuel O. Chiriboga

AGRICULTURA AMPLIADA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA,
POLITICA INSTITUCIONAL Y DE RECURSOS HUMANOS73
Rafael A. Trejos

MODELOS DE DESARROLLO, SECTOR AGROPECUARIO Y
DESARROLLO RURAL: HACIA UN NUEVO PARADIGMA82
Carlos Felipe Jaramillo, Juan José Perfetti, Jorge Ramírez

SEGUNDA PARTE : LAS ECONOMIAS CAMPESINAS Y LA INTERNACIONALIZACION DE LA ECONOMIA

ECONOMIA CAMPESINA : LIMITES Y POTENCIALIDADES
EN EL CONTEXTO DE APERTURA Y MODERNIZACION 102
Orlando Plaza

LAS ECONOMIAS CAMPESINAS FRENTE
AL AJUSTE ESTRUCTURAL 146
Efraín Gonzáles de Olarte

DESARROLLO RURAL Y ECONOMIA CAMPESINA:
NUEVOS RETOS EN EL CONTEXTO DE LA APERTURA
ECONOMICA EN COLOMBIA 154
Antbal Llano García

LAS POLITICAS NEOLIBERALES Y EL DESARROLLO RURAL 170
Absalón Machado C.

LA INTEGRACION AGROPECUARIA ANDINA, ALCANCES Y
PERSPECTIVAS 183
Carlos F. Espinal

PRESENTACION

En octubre de 1991 el IICA y el Fondo DRI programaron un seminario para analizar con expertos internacionales experiencias y conceptos sobre el desarrollo rural en el contexto de los procesos de apertura económica.

Para esa época Colombia ya había definido el esquema básico de la política macroeconómica, al igual que la mayoría de los países de América Latina. Sin embargo, todavía estaban en discusión algunos aspectos de las políticas sectoriales, en especial el tratamiento a la economía campesina, y por tanto la suerte del programa de desarrollo rural.

El seminario internacional que se realizó tenía así una justificación clara, en la medida que buscaba conocer elementos y experiencias que permitieran una reflexión seria sobre el tema del desarrollo rural. Además, pretendía, con base en experiencias y nuevos conceptos, ayudar al diseño de una política apropiada de desarrollo rural que fuera compatible con el esquema de apertura económica, haciendo así viable una política para las economías campesinas y los sectores más desprotegidos del sector rural.

Aunque la definición del documento de política sobre desarrollo rural en Colombia sólo vino a perfilarse en 1992, el Seminario fue un antecedente valioso para la discusión y una mayor comprensión de la problemática de la población rural pobre. Es por ello, que el Fondo DRI y el IICA han considerado de gran utilidad, publicar los documentos básicos que se presentaron en ese evento, los que siguen siendo una buena referencia para el análisis y seguimiento de estas políticas y para continuar desarrollando una reflexión sobre un tema que seguirá ocupando la atención de las entidades que diseñan políticas para los campesinos.

*Mauricio Pimiento
Gerente General
Fondo DRI*

INTRODUCCION

Los documentos presentados en el Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural y Apertura Económica en octubre de 1991 en la ciudad de Santafé de Bogotá, a instancias del IICA y el Fondo DRI, constituyen un conjunto de ideas y matices conceptuales de gran interés para las entidades y organizaciones que trabajan en políticas y proyectos que afectan a las economías campesinas.

No existe, y no podría ser de otra manera, unanimidad de criterios sobre las posibilidades que tienen los campesinos en el nuevo modelo de desarrollo, o en las políticas neoliberales que se han instaurado en todos los países de América Latina. Por ello, los lectores encontrarán aquí opiniones diversas y opuestas que constituyen elementos valiosos para una reflexión sobre el futuro de las políticas de desarrollo rural.

La búsqueda de soluciones a la pobreza rural, inmersa en estas discusiones, ha sido un desafío permanente para los países que han considerado que los pobres del campo tienen un lugar en la sociedad y deben sentirse partícipes del cambio, especialmente en sociedades donde la democracia todavía constituye un objetivo ineludible de los procesos de desarrollo.

Son conocidos los intentos de resolver la pobreza con políticas de reforma agraria y desarrollo rural. Pero también se sabe de los fracasos y limitantes de estas políticas aplicadas en los últimos 30 años en América Latina. La década del noventa empieza así con un gran pesimismo sobre las posibilidades de que los Estados apliquen políticas similares a las del pasado, todas ellas venidas a menos, o modificadas para adaptarlas a nuevas circunstancias y contextos.

Los programas fundamentados en estas políticas se han sostenido casi siempre con créditos externos, lo que muestra el grado de compromiso de las sociedades latinoamericanas con sus pobladores rurales y los campesinos. Pero los créditos externos se han ido agotando para programas de desarrollo rural, y los conceptos de integralidad de los programas se ha ido modificando. Hoy es quizás Colombia el país que muestra una evolución rápida en su programa de desarrollo rural, el cual se encamina hacia una cofinanciación de inversiones con los municipios e instituciones locales, en una relación más directa con las sociedades locales, alejándose de la relación tradicional con los campesinos usuarios de los programas.

En la primera parte del libro se recoge la discusión sobre los paradigmas del desarrollo con los planteamientos de Manuel Chiriboga y Carlos Felipe Jaramillo et, al. Mientras Chiriboga sugiere una modernización incluyente que involucre a todos los actores del desarrollo, a través de un proceso de concertación y participación decidida del Estado, Jaramillo y sus amigos defienden el postulado neoliberal donde el mercado asigna de manera eficiente los recursos, limitándose el Estado a facilitar ese desarrollo e interviniendo sólo de manera temporal para atenuar los efectos del modelo sobre los sectores más pobres.

La modernización incluyente destaca de manera especial el papel de los actores sociales y la necesidad de que se organicen con base en una legitimidad y representación fundamentada en las bases, para ganar la interlocución que han ido perdiendo las organizaciones campesinas de cúpula. El consenso social para el desarrollo, la equidad, la descentralización y desconcentración del Estado, la participación y el reconocimiento de las diferencias, son elementos básicos de la democracia para la construcción de un paradigma que permita abrir espacios al desarrollo rural en los nuevos esquemas de internacionalización de las economías. La atención debida a las economías campesinas en este paradigma resulta de un compromiso de toda la sociedad y no de unas cuantas instituciones. El sector público y el privado tienen un compromiso con el desarrollo rural, el cual se traduce en una densificación de la sociedad civil y en el fortalecimiento y reestructuración del Estado.

Rafael Trejos complementa las apreciaciones sobre la modernización incluyente, a través del concepto de un sector agrícola ampliado, bajo el criterio de que agricultura, concebida así, tiene condiciones para convertirse en un núcleo dinámico de acumulación, al superar la concepción tradicional de un sector primario. La articulación de la agricultura con la industria y los demás eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, son aplicables a la economía campesina como sector con potencial de crecimiento. Lo que se plantea es la posibilidad de una reindustrialización competitiva a partir de los recursos naturales. Ello requiere que las instituciones y las políticas recojan esta concepción de agricultura ampliada, introduciendo, además, el concepto de sostenibilidad.

Los defensores del modelo de desarrollo neoliberal están de acuerdo en que se diseñen planes agropecuarios de transición o de

reconversión agrícola para preparar y facilitar la acción de los campesinos en el nuevo modelo, pero esos programas deben ser temporales, pues es el modelo el que selecciona al agricultor del futuro. Lo que no se atreven a precisar es cuánto debe durar esa temporalidad y si ella permite cambios estructurales. Se sabe que las grandes dificultades que tienen las sociedades campesinas para articularse a un modelo de esas características, provienen de factores estructurales que sólo se pueden modificar en el largo plazo, en sociedades que no generan una voluntad política ni están comprometidas con el cambio para el beneficio de todos los actores económicos y sociales.

El problema no se puede reducir a tiempos, el asunto es de si la sociedad y sus sistemas políticos están dispuestos a convivir civilizadamente con sectores sociales que quedan rezagados en el proceso de modernización, y si están o no comprometidos con un concepto de democracia con equidad que permita un crecimiento económico con estabilidad social y política.

En la segunda parte de este libro, Orlando Plaza se sumerge en profundidades conceptuales al buscar responder a la pregunta de si la apertura económica constituye un nuevo modelo de desarrollo. Para ello, hace aportes interesantes al distinguir entre el estilo de desarrollo, el modelo y el patrón de desarrollo. Concluye que ninguno de los tres conceptos en su desarrollo práctico en América Latina, han creado espacios de inclusión, equidad, innovación, y fortalecimiento de las instituciones y de la economía en general, y por tanto mucho menos lo han hecho para las economías campesinas. Su relativo pesimismo se aumenta cuando afirma que las perspectivas hacia adelante no son muy alentadoras para los campesinos.

Plaza reconoce muy bien los avances de conocimiento producidos en materia conceptual sobre economía campesina, señalando cómo lo que está en juego hoy en este contexto es la capacidad conceptual y política de poner en relación a los aspectos macro y microsociales, y la reestructuración de las relaciones sociales y de las instituciones. Este planteamiento es de la mayor importancia, pues conduce a la necesidad de desarrollar aspectos metodológicos que permitan relacionar elementos no siempre tenidos en cuenta en políticas orientadas a articular las economías campesinas con las políticas macroeconómicas, donde entran en juego aspectos de la realidad regional y de las relaciones sociales inmersas en las comunidades, que condicionan la efectividad de las mismas políticas.

Los limitantes internos y externos que tienen las economías campesinas para contribuir al desarrollo, al lado de su dinámica para crear sociedad, construir organización y ampliar horizontes, como dice Plaza, constituye un desafío para las sociedades y sus instituciones, en el sentido no tanto de la modernización como de la modernidad. Las estrategias que formula coinciden con las que Chiriboga indica en su trabajo, cubriendo tanto a la sociedad y el Estado como a los mismos campesinos, reconociendo en ellos un potencial de crecimiento, en un esquema donde las alternativas para ellos están también por fuera de la agricultura o de sus parcelas.

Por otra parte, Efraín Gonzáles de Olarte se pregunta si el campesinado seguirá siendo en el nuevo modelo el sector de ajuste social, en el sentido que él se ha mantenido así mismo, cuando ni el mercado ni el Estado lo han hecho por él. Considera que los exportadores, los productores de hoja de coca y los que sean capaces de reemplazar en el mercado interno a los que se orienten hacia la exportación, se beneficiarán con el ajuste; el resto seguirá siendo el sector social de ajuste y recibirán menos transferencias del Estado y menores servicios por no ser competitivos y no tener peso político.

Gonzáles concluye que se requiere de una fórmula cooperativa de mercado con Estado que permita ampliar los mercados y fortalecer al Estado. Por ello, esboza que el modelo de desarrollo exitoso sería aquel que se fundamentara en un desarrollo desde adentro que incorporara nuevos sectores hacia la exportación aprovechando las capacidades instaladas. Este tipo de desarrollo, indica Gonzáles de Olarte, requiere de una firme voluntad política y capacidad de negociación internacional, para que tenga en cuenta las necesidades de los empobrecidos y para que arregle el endeudamiento externo, y no al revés, como lo formula el FMI-BM.

Las inquietudes que provoca un proceso de ajuste como el que han emprendido los países de América Latina, se reflejan en la reflexión que hace Aníbal LLano sobre la situación del programa de desarrollo rural en Colombia. En este país coincide la apertura económica con una apertura política, reflejada en la expedición de una nueva Constitución Política donde se trata de establecer las bases para el desarrollo de una democracia participativa. Si bien la Constitución es por ahora una posibilidad, ello cambia las perspectivas hacia un tratamiento diferente a la economía campesina en las políticas del Estado.

Como bien lo anota Aníbal, entidades como el Fondo DRI tienen muchos retos frente al proceso de ajuste, uno de los más importantes es que el Estado reconozca a los programas de desarrollo rural cumpliendo un rol de equilibrio en el modelo de desarrollo. Para ello se requiere de una amplia reorganización institucional para el desarrollo rural y la innovación institucional en los niveles locales y regionales, para que la coordinación y la participación de los actores sociales contribuya a hacer más eficiente el gasto social. El mayor desafío sigue siendo: cómo articular la política de desarrollo rural con la política macroeconómica?.

Al respecto, Machado después de señalar lo difícil que es mantener la democracia en los procesos de apertura económica y de abogar por una apertura interna que complementa a la primera, presenta algunos elementos que deberían estar presentes para lograr la articulación a que se refiere Aníbal Llano. Se observa que la articulación es posible en un proceso que debe combinar estrategias múltiples, unas desarrolladas por el Estado y otras por la sociedad civil, y en especial por las organizaciones campesinas. La necesidad de reconceptualizar la economía campesina en los nuevos contextos, reconocer sus diferenciaciones, pasar de los argumentos microeconómicos a los macroeconómicos y partir del supuesto de que la apertura es una posibilidad y no garrote para los campesinos, son apenas algunos de los cambios que sugiere este autor para hacer posible esa articulación.

Finalmente, Carlos Espinal hace una aproximación a los procesos de integración en el marco del Grupo Andino y las implicaciones de ese proceso en la agricultura y en los pequeños productores. Ve con optimismo que la economía campesina subregional pueda fortalecerse en el mercado de frutas, hortalizas y cultivos y crianzas altoandinos (quinua, kiwicha, plantas medicinales, papas y camélidos). Pero un mercado ampliado implica para los campesinos una mayor capacidad de competencia y organización, así como una decisión de los países de destinar mayores recursos para facilitarles las condiciones de integración a mercados ampliados.

Los documentos presentados aquí son así el inicio de un debate que deberá intensificarse en los países para tener claridad sobre las políticas y las decisiones que deben adoptarse para que los campesinos sean protagonistas en el proceso de cambio, y no unos meros espectadores sin posibilidades de participar en aquellos procesos que afectan su identidad y futuro.

Absalón Machado C.
Coordinador

PRIMERA PARTE:
NUEVO PARADIGMA EN EL DESARROLLO
DE LA AGRICULTURA

HACIA UNA MODERNIZACION DEMOCRATICA E INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

*Manuel O. Chiriboga*¹

INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es analizar las tendencias que caracterizan el sector rural latinoamericano en las últimas décadas y sus implicaciones socio políticas. Estas tendencias e implicaciones son evaluadas a partir de las necesidades que plantea la reinserción de América Latina en el contexto internacional post guerra fría. La idea básica que queremos defender es que la región requiere urgentemente impulsar una serie de cambios, el más importante de los cuales es el de involucrar a los actores agrarios, si quiere enfrentar con posibilidades el nuevo contexto internacional.

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan hoy en día la necesidad impostergable de reinsertarse en la economía internacional. No parecen existir opciones razonables de desarrollo sin una vinculación dinámica en la economía global. Ello resulta de las características que asume la reorganización de la economía internacional, en cuyo centro parece situarse una nueva revolución tecnológica. Esta tiene como eje las enormes innovaciones tecnológicas en campos como la informática, las comunicaciones, la biotecnología, los nuevos materiales que afectan fundamentalmente las modalidades y tiempos de relación entre unidades y actividades productivas.

1 Director del programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA. Este trabajo fue elaborado con el apoyo de Fernando Calderón y Diego Piñeiro así como el apoyo y comentarios de Laura Pérez. Contó con los valiosos comentarios, entre otros de Félix Cirio, Carlos Pomareda, David Kaimowitz, Manuel Otero, Jaime Crispi, Absalón Machado, Gustavo Gordillo, y Roberto Rodríguez. El trabajo refleja exclusivamente la opinión del autor y no necesariamente la de la Institución para la que trabaja. San José de Costa Rica, diciembre 1991.

Como consecuencia la economía internacional opera cada vez más como una sola unidad temporal, en que los procesos de comunicación y gestión globales organizan e interpenetran las economías nacionales. Consiguientemente, es cada vez menos posible el funcionamiento de economías y empresas autónomas. Adicionalmente, estos cambios tecnológicos acercan la investigación científica y tecnológica, las actividades productivas, la comercialización y el consumo, constituyéndose una suerte de encadenamiento productivo, que crecientemente sobrepasa las fronteras nacionales. Surge de esa manera una economía global de la cual no pueden aislarse las empresas y los países.

En este contexto, la discusión latinoamericana no se coloca tanto sobre el eje vinculación desconexión al mercado mundial, sino sobre las modalidades de la reinserción y los cambios que deben realizarse en los países para lograrla de mejor manera.

La reinserción en la economía internacional requiere de un esfuerzo de modernización de nuestras economías, si se entiende por ello un crecimiento económico, basado en los cambios tecnológicos actuales. Ello exige obviamente, un esfuerzo racional de aprovechamiento de nuestros recursos internos: naturales, humanos e industriales y su reconversión, elevando su productividad y competitividad en función de la economía internacional.

La necesidad de reinserción en la economía internacional se da en un momento en que casi todos los países de la región tienen sistemas democráticos, en que los gobiernos son elegidos libremente en las urnas, de acuerdo a normas constitucionales emanadas del sistema de derecho y que gozan de legitimidad, tanto dentro como fuera de la región. Por democráticos, se entiende la vigencia de un sistema con reglas de juego que garantizan la más amplia participación ciudadana: derecho al voto, elección de los representantes por las mayorías, representación de las minorías, alternancia, sistema de partidos políticos, división de poderes, etc. Los sistemas democráticos gozan de legitimidad global, tal cual lo atestiguan los cambios políticos que están ocurriendo en las más diversas zonas del mundo.

El desafío de América Latina y el Caribe está en cómo vincular modernización y democracia en relación a la reinserción de nuestros países en la economía internacional. Si bien en un nivel abstracto podría pensarse que modernización y democratización tienen que ver con la racionalización del funcionamiento económico y social, de

acuerdo al progreso técnico y a las normas de derecho, la experiencia de la región señala más bien una relación problemática. En muchos países, la modernización del aparato productivo o de partes de él, avanzó rápidamente bajo gobiernos de hecho, en otros, gobiernos constitucionales frenaron procesos de cambio necesarios, y en algunos, la consolidación de los sistemas democráticos fueron desestabilizados por economías estancadas.

La modernización primaria de los países de la región ocurrió bajo un modelo de desarrollo: el de industrialización por sustitución de importaciones. En efecto, la transición desde sociedades rurales a urbanas se organizó bajo gobiernos constitucionales, los menos, de hecho, los más, todos, de signo populista. Ellos tuvieron en común cuatro rasgos: representan a coaliciones urbanas, tienen una vocación distribucionista organizada desde el Estado hacia los sectores urbanos, son estatistas y son nacionalistas. Ello tuvo como efecto en el campo económico un crecimiento hipertrofiado de la economía urbana, basado en un sistema generalizado de subsidios y protecciones y un crecimiento rezagado y compartimentalizado del sector agropecuario, que generó una estructura de tipo dual; y, en el campo social y político implicó un sistema clientelar organizado en torno al Estado y más precisamente al gobernante y un débil desarrollo de la sociedad civil.

La crisis del modelo económico y político tuvo como base tanto factores externos como internos. Entre los primeros se coloca tanto la revolución tecnológica, los problemas financieros internacionales, los subsidios agropecuarios de los países centrales, etc. Entre los internos se puede mencionar entre otros, la incapacidad del Estado de equilibrar sus ingresos y egresos, dado el sistema generalizado de subsidios y protecciones; el fuerte endeudamiento externo de la mayor parte de los países en función de los problemas de la balanza global; las dificultades de buena parte del aparato productivo para relacionarse con los nuevos avances tecnológicos, debido en buena parte a los sistemas de subsidio y protección; y, a la incapacidad del Estado de responder a las demandas de inclusión que le hacían los sectores más empobrecidos.

El legado más importante de dicha modernización primaria fue su incapacidad de resolver perdurablemente los problemas de pobreza y exclusión de amplios sectores de la población, particularmente de aquellos situados en las zonas rurales. Más aún con la crisis del

modelo de crecimiento basado en la industria urbana, la pobreza ha adquirido un carácter global, afectando hoy en día amplios sectores de la población urbana.

La reinserción en la economía internacional exige como ya se señaló un enorme esfuerzo de aprovechamiento de recursos internos y de reconversión de la economía de América Latina y el Caribe. La vinculación entre modernización y democratización ofrece la posibilidad de conseguir una reinserción fructífera y estable. Ello implica un nuevo paradigma para el crecimiento y desarrollo de nuestras economías y de estabilización y legitimización del sistema democrático. En la base de este nuevo paradigma está la idea de modernización democrática e incluyente.

Ella permite construir una reinserción en la economía internacional que sea moderna y competitiva y que no reproduzca situaciones de enclave como las que se dieron en el pasado o que fortalezcan más aún una economía de tipo dual, en que importantes sectores de la población, urbanos y rurales queden al margen y en situaciones de pobreza extrema.

En la base de la modernización democrática e incluyente están las nociones de agricultura ampliada, la de incorporación material y simbólica de los sectores más pobres y la de participación de los actores sociales en el proceso de modernización. Obviamente, está subyacente la idea de que la reinserción de América Latina y el Caribe implica un nuevo acuerdo social básico, donde sea la sociedad el motor básico de las transformaciones que requieren nuestros países.

La noción de agricultura ampliada implica un modelo de desarrollo en que el proceso de industrialización y el desarrollo de un sistema de servicios modernos, así como la participación en el mercado internacional surgen y se construyen desde la agricultura. Esto implica que los complejos agroindustriales contribuyen a dinamizar otras ramas de la economía, fortaleciendo los enlaces productivos, de empleo, de consumo, fiscales. Sobre esa base se desarrolla una relación dinámica entre producción para el mercado externo y para el mercado interno. En la base de esa articulación debe estar necesariamente la innovación tecnológica, lo que permite el crecimiento de la productividad. Las nuevas tecnologías pueden jugar un papel central en la constitución de la agricultura ampliada.

Por otra parte, la noción de agricultura ampliada permite superar tanto la oposición rural urbana como la dualidad entre sectores

modernos y atrasados de la agricultura. Lo primero, porque permite desarrollar nuevos ejes de complementariedad, entre actividades localizadas en la ciudad y aquellas localizadas en las zonas rurales, y porque permite construir coaliciones sociales rural urbanas, en torno a una misma cadena productiva. Lo segundo, porque permite construir encadenamientos directos entre empresas de diversa especialización y escala e indirectos por medio de enlaces de consumo y fiscales. Las nuevas tecnologías pueden jugar un papel coadyuvante a este proceso en la medida que parecen ser más neutras desde el punto de vista de la escala.

Igualmente, la noción de agricultura ampliada implica un nuevo tipo de relación con los recursos naturales, dado su carácter territorial. En ello es posible visualizar zonas sujetas a una producción intensiva y otras, con una producción más extensiva. Ello puede visualizarse en la medida justamente en que los actores sociales acuerdan sobre un cierto uso de los recursos naturales.

La agricultura ampliada implica un proceso de empresarización amplio de las zonas rurales, en la medida que requiere de la incorporación plena de los actores agrarios a los procesos de innovación tecnológica y de decisión. La empresarización de la agricultura ampliada supone justamente esa vinculación. Ello implica modelos empresariales individuales y colectivos, lo que permite un aprovechamiento amplio de los ingresos originados en la participación en mercados externos. Adicionalmente, las organizaciones empresariales de tipo cooperativo pueden permitir reducir ciertas desventajas de escala, mejorar los sistemas de acceso a la tecnología y participar mejor en los mercados.

La noción de agricultura ampliada permite igualmente desarrollar mecanismos de organización, concertación y de coordinación al interior de las cadenas productivas, al implicar necesariamente relaciones y vinculaciones entre productores situados en diversas fases del proceso de producción, distribución, comercialización, transformación y consumo.

La noción de agricultura ampliada no puede disociarse, sin embargo, de la de participación de los actores sociales. Ello no solamente porque está implícito en la noción, sino porque su participación es garantía de viabilidad y de legitimidad para el esfuerzo de reconversión y reinserción en la economía internacional. Ello debe basarse en la construcción de un sistema de actores sociales.

Las actuales organizaciones empresariales y campesinas constituyen un punto de partida para ello. Deben, sin embargo, modernizarse, estar abiertas a su empresarización, democratizarse, descentralizarse, etc. El sistema político debe poner las bases para tal reconversión y reconstitución.

La reinserción en el mercado mundial, en el actual contexto implica un esfuerzo sostenido y de largo plazo de parte de nuestras sociedades. Implica, generar condiciones de gobernabilidad económica y de estabilidad política que permitan construir tal esfuerzo. La integración material de las demandas de los sectores más pobres de la sociedad se constituyen en un elemento central de tal esfuerzo. Solamente, que tal acción no puede limitarse a la acción del Estado, sino que debe incorporar a los mismos sectores empresariales.

Dicha modernización democrática debe ser progresivamente incluyente, enfrentando los temas de pobreza y exclusión en que se debaten amplios sectores de la población de nuestros países. De no serlo, se arriesga a generar condiciones de inestabilidad e ingobernabilidad que dificultarían la inserción de nuestros países en el sistema mundial, obligando a continuos e incompletos ajustes. La experiencia tanto de los países desarrollados, como de aquellos que no lo son, es que los procesos de ajuste y reestructuración tienden normalmente a la concentración del ingreso entre sectores sociales, a incrementar la pobreza y al estancamiento de ciertas regiones.

En la región dichas tendencias se expresan en una creciente explosividad social, en fenómenos como la violencia social y política de la región, 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 aún en fenómenos como el narcotráfico ². Ello a su vez pone en peligro el marco institucional y político necesario para la modernización, la equidad y la sustentabilidad: la democracia.

La integración de los sectores más pobres a la agricultura ampliada puede realizarse de manera directa, sea como productores

2 El narcotráfico 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 que dicha población puede tener disponible.

asociados, sea por medio del empleo generado por la agricultura ampliada; o, indirectamente por medio de las actividades dinamizadas por los enlaces productivos y la misma dinamización de la agricultura tradicional que puede resultar. La integración es tanto a la actividad agropecuaria o no, de servicios, etc. Dicha integración no puede disociarse, sin embargo, de un mejoramiento paulatino de los servicios sociales como educación y salud. Estos se constituyen en condición necesaria para una vinculación fructífera.

Los campesinos y pequeños productores disponen de importantes recursos que facilitan su inclusión en el proceso de modernización. No solamente que disponen de fuerza de trabajo y en muchos casos de tierra, sino también otros tanto de tipo material como de otro tipo. En muchos casos pueden jugar un papel importante en la valorización de recursos que requieren de una explotación extensiva o que valoriza recursos naturales al interior de sistemas agroecológicos frágiles. Disponen también de formas de organización y muchas veces de conocimientos adecuados a una explotación susceptible de valorización sostenible desde el punto de vista ecológico.

La modernización democrática implica una articulación moderna entre los diversos sectores que conforman la economía. Lo particular de esta modernización es que opera sobre la base de un acuerdo amplio y concertado entre actores sociales constituidos, que dirimen sus diferencias y se ponen de acuerdo por medio de las instituciones del régimen democrático. La acción del Estado y del mercado resultan justamente de esa concertación.

En la base de este nuevo pacto o acuerdo social está el régimen político fundado en la negociación de los intereses plurales y contrapuestos, que reconoce la legitimidad de los intereses de los diferentes actores: empresariales, campesinos, sindicales, etc. Las bases de la modernización democrática e incluyente de la agricultura, entendida como ampliada, sólo puede provenir de dicho régimen.

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. De allí que el problema central de una política destinada a la modernización está en promover institucio-

nes abiertas a la participación y, simultáneamente, actores sociales con capacidad de demanda y de gestión.

Este trabajo se divide en cuatro partes, además de esta introducción. En el primero analizamos la evolución de la estructura agraria en la región y el surgimiento de nuevos actores agrarios y rurales con prácticas y demandas democráticas; en el segundo analizamos los posibles escenarios socio políticos y su relación con el sector agrario; en el tercero discutimos un conjunto de proposiciones que consideramos imprescindibles para una modernización democrática, basada en los actores agrarios y crecientemente incluyente.

ESTRUCTURAS AGRARIAS Y ACTORES SOCIALES ³

Las Modalidades de Transformación de la Estructura Agraria

La historia de las estructuras agrarias latinoamericanas ha dado lugar a una matriz básica en la que se pueden distinguir, simplificando, cuatro modelos principales de organización social de la producción. El más extendido fue la hacienda como sistema productivo social y político que predominó en las partes más pobladas de América Latina. El modelo hacendal adquiere características distintas según que coexista y se vincule con comunidades o con campesinos parcelarios.

La descomposición de la hacienda, ocurrida hacia mediados de este siglo, con variaciones según países, se da por dos vías básicas que a su vez generaron estructuras agrarias diferentes. En una se produce la modernización de la hacienda y su transformación en una empresa agrícola con el debilitamiento campesino y la emergencia de un empresario agrario como actor principal (parte de Colombia, sierra norte de Ecuador). En la otra es la hacienda la que se descompone y vía ocupaciones campesinas o reformas agrarias de inspiración estatal se fortalece a un campesinado parcelario o comunitario (Bolivia, México, Ecuador).

3 Esta parte se inspira una buena parte de textos producidos por Diego Piñero

El segundo modelo es el de la plantación agroexportadora, que aparece en zonas de escasa población y con sujeción extraeconómica de la fuerza de trabajo traída de otras regiones. La transformación de este sistema generalmente se da con fuertes crisis que evolucionan en cuatro sentidos: empresas estatales (República Dominicana, Nicaragua), empresas campesinas (Perú, Ecuador), empresas asociadas a pequeños productores (Costa Rica, Honduras) o a la disolución de la empresa y consolidación de campesinos parcelarios (Brasil, Colombia, Panamá).

El tercer modelo es el que aparece en zonas de temprana frontera agrícola con escasa población, en que se desarrolla una empresa agropecuaria, con formas de trabajo asalariado y un peso significativo del factor tierra. Son las estancias rioplatenses, del sur del Brasil, las empresas agrícolas del valle del Cauca en Colombia y de Santa Cruz en Bolivia. Frecuentemente coexisten por razones históricas de ocupación del territorio, con una agricultura "farmer" de pequeños productores modernizados.

Finalmente el cuarto modelo sería el de la colonización por ocupación de la frontera agrícola, en áreas tropicales y semitropicales que genera una estructura campesina de tipo parcelario. Tal lo que ha ocurrido con la ocupación campesina de las partes bajas del territorio centroamericano, con los territorios amazónicos de Perú, Ecuador y Brasil y ciertas partes del Paraguay.

El agro latinoamericano ha sufrido en las últimas décadas un proceso de modernización, a cuyas características ya se ha hecho referencia. Por un lado el intenso proceso de urbanización, que disminuyó la población rural en términos relativos. La urbanización creciente expandió notablemente el mercado interno e incrementó la demanda por alimentos, actuando como un incentivo para la producción agrícola. Pero además la creciente urbanización y el desarrollo de una trama particular de relaciones entre los migrantes urbanos y sus comunidades rurales de origen, también contribuyó a modificar la vida rural, urbanizando muchos hábitos y costumbres.

Por otro lado ha habido un incremento sostenido de la superficie agrícola, como así también de los rendimientos físicos, lo que ha implicado aumentos en los volúmenes de producción de buena parte de los rubros agropecuarios. Los aumentos de productividad han sido posibles por la incorporación de nuevas tecnologías basadas en la mecanización creciente de las labores agrícolas, en el uso

extendido de los agroquímicos, y la incorporación de nuevos cultivos y de nuevas variedades de los cultivos tradicionales.

Las políticas redistributivas que se ejecutaron de una u otra forma entre 1950 y 1980 permitieron el crecimiento de un estrato medio de productores y el acceso de grupos importantes de campesinos a la tierra. En muchos países se constituyó un sector de agricultura reformada, bajo la forma de asentamientos campesinos, muchos de ellos organizados en forma cooperativa. En el mismo sentido actuaron las políticas de colonización que incentivaron la conquista de nuevas tierras en zonas de expansión de la frontera agrícola, sea por medio de programas dirigidos o por el simple incentivo que establecía una carretera en una zona de frontera. Miles de hectáreas de tierra virgen pasaron a manos campesinas, dando lugar a la formación de nuevas sociedades rurales. Sin embargo, en muchos países las políticas redistributivas fueron limitadas y un importante sector campesino siguió caracterizándose por una insuficiencia crónica de tierra y otros recursos.

En dichos países dichas políticas beneficiaron a un reducido número de familias rurales, salvo en países como México, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Bolivia, Venezuela y Perú. En el resto difícilmente sobrepasaron el 10% de las familias rurales, lo que contribuyó a la consolidación del minifundio en zonas erosionadas y de tierras frágiles ⁴.

La modernización de la agricultura se desarrolló más rápidamente en ciertas zonas de la región, que disponían de varios atributos especiales: tierras planas y de buena calidad, existencia de infraestructura productiva básica como riego, carreteras, electrificación, comunicaciones, etc. o fácil desarrollo de las mismas, cercanía de mercados cercanos importantes o puertos, fuerza de trabajo disponible y al menos en parte calificada, accesibilidad de insumos a precios competitivos, etc.

En dicho proceso jugó un papel importante el Estado generando la infraestructura productiva, capacitando los recursos humanos, fortaleciendo los centros de investigación y transferencia de tecnolo-

4 Cfr. W. Thiesenhusen Editor, *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Unwin Hyman, Boston, 1988.

gía. En muchos países esa función promotora del Estado se vio reforzada por las políticas de Reforma Agraria que no solamente castigó los comportamientos rentistas sino que modificó la legislación laboral para promover modalidades de trabajo más modernas. Todo ello dio lugar al surgimiento de un sector importante de empresarios modernos de diversa escala e importancia.

Por el contrario en zonas donde estaban ausentes aquellos elementos imprescindibles para la modernización y por el contrario se caracterizan por tierras frágiles o erosionadas, por fuertes pendientes o la ausencia de regadío, que estaban alejados de los puertos y de los principales mercados, la modernización fue mucho más lenta y puntual. Estas zonas tienden a caracterizarse por la predominancia del latifundio extensivo o del minifundio, combinados o no y en general por las explotaciones campesinas. En dichas zonas las políticas redistributivas en muchos de los casos agudizaron la minifundización o el uso productivo de tierras no aptas para ello.

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 continentes importantes de trabajadores ocasionales; y, 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, que se relacionan 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 ⁵.

La diferencia entre las zonas de altiplano respecto a las regiones costeras en los países andinos, las del nordeste brasilero respecto al

5 M. Chiriboga, *La Reforma Agraria Ecuatoriana y los cambios en la distribución de la Propiedad Rural Agrícola, 1974-1985*. CEDIG, Transformaciones Agrarias en el Ecuador, IPGH-ORSTOM-IGM, Quito, 1988

sur y centro sur ⁶, las zonas del norte argentino en relación a la pampa húmeda, en fin la diferencia entre el norte mejicano y Chiapas, Puebla o Oaxaca, etc. ejemplifican 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 las políticas de ajuste parecen estar presionando hacia una reestructuración del sistema regional de nuestros países y por lo tanto las relaciones inter e intra regionales. Tentativamente se puede afirmar que han surgido nuevos polos regionales en torno a los nuevos rubros de exportación no tradicional.

Estructura Agraria: Empresas Agrícolas y Campesinas

Todos estos cambios condujeron a la emergencia de una nueva dualidad: la empresa agraria moderna y el sector de campesinos tradicionales y poco dinámicos. Sin embargo más allá de esta simplificación tipológica, la evolución reciente de la estructura agraria permiten esbozar una tipología de empresas agrarias y del campesinado que dan cuenta de mejor manera de la heterogeneidad del sector.

Entre las empresas se puede elaborar una tipología polar, en la que en un extremo estarían las empresas agrícolas ligadas a los complejos agroindustriales (como paradigma de la empresa moderna), mientras que en el otro estarían las empresas agropecuarias terratenientes. Las empresas agrícolas integradas a los complejos agroindustriales, se originan por su apareamiento temprano en ciertas zonas de colonización antigua, por la transformación de empresas agropecuarias de tipo terrateniente (empresas agrícolas cerealeras en Argentina, frutícola en Chile, lecheras en Uruguay), por inversiones de capital extraagrario industrial o financiero y a veces también de origen extranjero (valle central de Chile, región paulista en el Brasil, norte de México). Tienen un alto nivel de

6 El ingreso promedio por finca en el sur era algo más de cuatro veces el del norte y nordeste brasilero a fines de los ochenta y la distancia tendía a incrementarse. Cfr. BIRF, Brazil Agriculture in the 1990s, December, 1989.

tecnificación, una sólida vinculación con los mercados internacionales (directa o por medio de la agroindustria) de productos y de tecnología. Ocupan personal asalariado permanente calificado y grandes contingentes de trabajadores no calificados con intermediación de contratistas. Su vinculación con el Estado está en función de la tecnología, de la apertura de mercados externos y de la realización de obras de infraestructura que faciliten la producción.

Las empresas agrarias de carácter terrateniente, son empresas originadas en la transformación de la hacienda (como en los países andinos), en las estancias de las zonas de colonización tempranas (como las estancias ganaderas rioplatenses y del sur de Brasil), o más recientemente en inversiones especulativas y aún en el dinero proveniente del narcotráfico (Colombia). Se caracterizan por tener una baja productividad de la tierra, alta productividad de una escasa mano de obra asalariada, bajos niveles de inversión, y escasa innovación tecnológica. Producen para mercados internos o para mercados externos pero con escasa transformación del producto. Por su origen la relación con el Estado es de carácter demandante de beneficios, excepciones y protecciones que le generen rentas institucionales. En la medida que demandan poca fuerza de trabajo, su relación con los campesinos es solo como mano de obra, con competencia por los recursos naturales.

Entre los campesinos los criterios básicos de diferenciación pueden asociarse con su capacidad (o incapacidad) para incorporarse a los procesos de modernización de la agricultura. Ello depende de la disponibilidad de recursos naturales (tierra y agua de riego) en cantidades suficientes, de la calidad de los mismos y de la cercanía a infraestructura, principalmente de carreteras. Esto separa dos tipos básicos: los campesinos con tierra de buena calidad y los campesinos sin o con poca tierra. Sin duda que la cantidad mínima de tierra y agua suficiente será variable según el momento, según las calidades, las relaciones de costos y beneficios, las estrategias domésticas de uso de la fuerza de trabajo, el acceso a los mercados, la tecnología disponible, etc.

El origen de campesinos con recursos naturales suficientes es variado: colonización de las áreas de frontera agrícola reciente, los programas de reforma agraria y de DRI, los farmers que coexistían con las estancias en las áreas de colonización temprana y de escasa población. Las posibilidades de modernización está normalmente

relacionado con esquemas organizativos, como las cooperativas de comercialización, el acceso al crédito agrícola y a la asistencia técnica, la existencia de una demanda productiva como carreteras y sistemas de regadío, sistemas de información, entre otros.

El segundo tipo campesino básico está constituido por aquellos con insuficientes recursos naturales, en general de baja calidad. Su origen está en el campesinado parcelario y comunitario que emerge de la ruptura de la hacienda andina, del parcelamiento de las plantaciones, o de las zonas de viejo asentamiento criollos y mestizos de las épocas coloniales.

Al interior de este tipo de campesinos sin recursos suficientes, es posible diferenciar dos estratos. Un estrato superior formado por aquellos campesinos parcelarios o comunitarios (ejidatarios) que si bien poseen recursos naturales insuficientes para realizar un proceso de acumulación, podrían hacerlo con esquemas organizativos que les permitan retener excedentes en los mercados de productos, de insumos o de capital y mejorar su productividad a través de la innovación tecnológica adaptable. Este estrato es preciso distinguirlo del resto, en que se agrupan no sólo los campesinos sin tierra, sino también aquellos que la tienen, pero de tan baja calidad o en tan poca cantidad que no tienen posibilidad de reproducirse a si mismos ni aún adoptando esquemas asociativos, y porque además sus organizaciones sociales, políticas y comunitarias están debilitadas.

Los Campesinos

Según Alain de Janvry la población campesina ha crecido en casi todos los países latinoamericanos en los últimos treinta años, tanto en términos absolutos como proporción de la población rural económicamente activa ⁷. Como ya se mencionó, a pesar de ello, el peso del campesinado tanto en la población total como en la PEA total ha disminuido constantemente.

El crecimiento del campesinado en un 44% en las últimas tres décadas, se debe según este mismo autor, a una serie de razones: los

7 Alain de Janvry et al, Impacto de la crisis en la Economía Campesina de América Latina y el Caribe, en Fausto Jordán, comp. La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo, IICA, 1989.

procesos de Reforma Agraria como en el caso de Perú o de los países centroamericanos, los repartos de tierras en México bajo las presidencias de Díaz Ordaz y de Echeverría; a la expansión de la frontera agrícola realizada en forma espontánea por campesinos sin tierras, que escapan de zonas de conflictos, que llegan en forma inducida por planes de gobierno como en Paraguay ⁸; a la subdivisión y parcelamiento de las viejas haciendas tradicionales sin viabilidad económica, etc.

Si se subdivide la categoría de los predios considerados como campesinos (categoría cuyas dimensiones son diferentes según los países) en dos subcategorías: una de las explotaciones familiares (que dan pleno empleo a sus miembros) y otra de explotaciones subfamiliares (que no dan pleno empleo a sus miembros y por lo tanto hay venta de fuerza de trabajo) las tendencias al crecimiento son diferentes ⁹. Mientras en las primeras el tamaño medio de la explotación se mantiene, en las segundas disminuye en forma importante.

Los campesinos son principalmente productores de alimentos, tanto para el consumo propio como para la venta en el mercado. Las diversas estimaciones señalaban que la contribución a la producción agropecuaria oscilaba en torno al 40% a mediados de los setenta ¹⁰. Su importancia es mayor cuando se trata de la producción de alimentos de consumo popular, representan el 51% de la producción de maíz, el 77% de la producción de frijoles y el 61% de la producción de papa, etc. Aún en rubros exportables como el café y la cocoa, representaba en 1980, el 41% y el 33% de la producción, respectivamente.

La información disponible sugiere que esta participación está declinando. En Uruguay y Brasil de Janvry encuentra que se redujo

8 Sólo en los países centroamericanos la expansión de la frontera más que duplicó la superficie bajo explotación en los últimos cuarenta años.

9 idem, pg. 63.

10 Fausto Jordán et al, La Economía Campesina en la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario, en Fausto Jordán comp. La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo, IICA, San José, 1989. Los datos que se mencionan en este acápite se originan en ese artículo, así como en el de Alain de Janvry citado en la nota 20.

la participación campesina en la producción, aún cuando la pérdida de importancia es mayor en las fincas subfamiliares. En Colombia se encuentra que la participación de la agricultura campesina en la producción de alimentos se mantuvo casi invariable entre 1960 y 1988, pero que se redujo en rubros fundamentales como el café y en general en las materias primas. Igual tendencia a la reducción se puede encontrar en países como Perú, Ecuador, Chile y varios de los países centroamericanos. Sin embargo la misma información destaca que dicho proceso no es lineal.

Los Campesinos que se Modernizan

Existe una serie de estudios recientes que apuntan al hecho de que hay grupos importantes de campesinos que se modernizan. En algunos casos, la adopción de cambios tecnológicos les permite incorporarse a un complejo agroindustrial. En otros casos a través de organizaciones cooperativas logran producir con los requisitos técnicos (calidad y cantidad) suficientes como para exportar. Aún en otros son capaces de producir nuevos cultivos insertándose en nuevos mercados. En otros los campesinos logran modernizarse tecnológicamente para competir eficazmente en el mercado interno con las empresas agrícolas.

En Centroamérica por ejemplo se señala la emergencia de una capa de productores familiares capitalizados con producción predominantemente mercantil y con capacidad de acumulación. Algunos ejemplos de estos procesos serían:

- 1) La incorporación de híbridos por parte de pequeños productores maiceros en el occidente de El Salvador que logran rendimientos cercanos a los 40 quintales/manzana. 2) La intensificación de la pequeña producción de café en el valle central de Costa Rica; la notable expansión extensiva de la producción campesina de café en Honduras; 4) el norte de Guatemala; 5) la pequeña producción en hortalizas y legumbres en el Altiplano de Guatemala, y 6) la pequeña y mediana ganadería de leche en torno a las plantas procesadoras en Costa Rica." Baumeister, 1990.

En México los ejidos colectivos organizaron la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y del Mayo en el Estado de Sonora. La Coalición interviene tratando de controlar el proceso productivo agrícola desde la adquisición de los insumos hasta la

comercialización o la transformación agroindustrial. La Coalición interviene en los mercados de productos, de bienes de consumo, de crédito, de insumos agrícolas, y de fuerza de trabajo, a través de distintas modalidades organizativas, pero siempre con el fin de retener el excedente generado en la economía campesina, base de la acumulación necesaria para sustentar la modernización. Gustavo Gordillo, *Campesinos al Asalto del Cielo*, Siglo XXI, México, 1988.

En las zonas serranas de Perú, Ecuador y Bolivia pueden identificarse una serie de situaciones de modernización campesina para atender mercados dinámicos. Es el caso de los productores frutícolas que han introducido variedades mejoradas, los productores de papa que cultivan para el mercado interno, etc. Sin embargo, aún entre las comunidades más tradicionales se han producido cambios técnicos importantes: en el uso de pesticidas y nuevas semillas, en la introducción de nuevas hortalizas y en la variación en el tiempo de descanso de las tierras para la agricultura, en un mayor uso de la sanidad animal y aún en la mejoría de la calidad del ganado. Estos cambios han sido lentos y no necesariamente su desarrollo parecen haber tenido un impacto significativo sobre el ingreso de los campesinos ¹¹.

En Brasil los campesinos tienen un peso significativo en la demanda de bienes industriales: 35% de los tractores y 40% de los gastos en insumos modernos. En un cultivo netamente moderno como es la soja los campesinos aportaban el 33% de la producción. Sin embargo, esta proporción era seguramente mayor en ciertas áreas del país como el Estado de Rio do Sul donde con la tremenda expansión de las empresas cooperativas como COTRIJUI, muchos de estos campesinos han logrado incluirse en los procesos de tecnificación. José Graziano da Silva, *Estructura Agraria y Movimientos Campesinos en Brasil*, ponencia presentada al seminario sobre Movimientos Campesinos en América Latina, Quito, 10 de diciembre de 1990 organizada por CLACSO.

- 11 Existe una amplia literatura al respecto. Ver entre otros: E. González de Olarte, *La Lenta modernización: Cambio Técnico en Comunidades Campesinas*, en E. González de Olarte et al, *La Lenta modernización de la Economía campesina*, IEP, 1987, Martín Piñeiro e Ignacio Llovet, editores, *Transición Tecnológica y Diferenciación Social en la Agricultura Latinoamericana*, IICA, San José, 1986.

De Janvry relata la experiencia de asociación entre una compañía exportadora de hortalizas norteamericana y campesinos del altiplano guatemalteco. La compañía gradualmente se orientó a la subcontratación e producción con campesinos, que de esta manera tuvieron acceso a nuevos cultivos (coliflor, brócoli, col de Bruselas) para exportación, a crédito, a fertilizantes y pesticidas y nuevos conocimientos en oportunidades de mercados. Para 1980 2.000 campesinos produjeron el 90% de las exportaciones de la firma. Pero el ejemplo cundió: para 1987 otras cinco compañías producían hortalizas congeladas, y seis más producían hortalizas deshidratadas y los campesinos habían creado una cooperativa que les permitió acceder a mejores condiciones crediticias y a mejorar su posición negociadora con las compañías exportadoras y aún a iniciar sus propias experiencias de agroindustrialización de la producción y exportación a Europa. Alain de Janvry, et al. Impacto de la Crisis en la Economía Campesina de América Latina y el Caribe, en Fausto Jordán, comp. La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo, IICA, 1989, pg. 127.

No existen cifras en la literatura revisada, que permitan estimar la importancia de estas capas del campesinado que están en procesos de modernización. Sin duda que están dentro del sector de pequeños productores familiares (y no entre los subfamiliares) que De Janvry estimará en un 30% de los aproximadamente 10 millones de explotaciones campesinas que calcula para América Latina. Se estima que en Centro América que los pequeños y medianos productores intensivos para el mercado interno y la exportación representarían un 23% de las explotaciones ocupando un 12% de la tierra.

Debe destacarse que existe en la región un amplio sector de unidades campesinas que cuentan con recursos suficientes, pero cuya modernización está entrabada por limitaciones en cuanto al acceso a financiamiento, infraestructura, mercados y capacidad empresarial. Seguramente constituyen la gran mayoría de campesinos de tipo familiar. Constituye lo que en muchos países se denomina el sector reformado y de asentamientos campesinos. Se trata en general del campesino y pequeño productor que accedió a tierras en cantidad y calidad adecuada como parte de las políticas redistributivas pero con serias restricciones en cuanto a la producción por su falta de acceso a otros factores de la producción, principalmente capital, así como por ausencia de un sistema institucional adecua-

do para impulsar su actividad. En muchos casos este sector está asociado en cooperativas y empresas campesina.

Los Campesinos con Recursos Insuficientes

Más imprecisa aún resulta la estimación de la cantidad de campesinos que ocupan explotaciones de tipo subfamiliar o que no tienen tierra. Para fines de los setenta se estimaba en alrededor de 7 millones las explotaciones de tipo subfamiliar para los países de América Latina. La población económicamente activa en la agricultura de América Latina era de 35 millones en 1980. De esta 26 millones estaban constituidos por campesinos (trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados), lo cual dejaría unos nueve millones para los trabajadores asalariados y con otras formas de remuneración.

En realidad es en este estrato de la población rural donde se pueden dar todo tipo de combinaciones ocupacionales. Las familias campesinas poseen tierras, si bien insuficientes, que pueden detentar en cualquiera de las distintas formas: propiedad, arrendamiento, aparcería, ocupación precaria o de tierras fiscales, etc. combinándolo con el trabajo asalariado temporal, estacional o aún permanente de toda o parte de la fuerza de trabajo familiar.

Un grupo importante de este sector está constituido por trabajadores rurales sin ocupación estable. Este trabajador puede residir en las propias fincas, generalmente cuando es permanente, pero la gran mayoría reside en pequeños poblados miserables, generalmente de reciente formación y sin contar con los mínimos servicios.

En el mundo andino la recreación de formas colectivas de reciprocidad de orden comunitario o supradoméstico han permitido la reproducción campesina. En muchos de los países andinos el éxodo ruralurbano, es decir los procesos de descampesinización, no significan una ruptura total con los patrones de organización doméstica rural y aún con los vínculos familiares y económicos con el mundo rural. Sin embargo la excesiva subdivisión de la tierra y la creciente mercantilización campesina empujan la reproducción de una situación de pobreza y miseria.

La crisis económica de la década de los ochenta ha tenido en éste su sector más vulnerable. El aumento en el costo de los alimentos como consecuencia del incremento de la tasa de cambio real, la

disminución de puestos de trabajo y la caída de los salarios reales ha tenido efectos indudables sobre los ingresos de esta población. Pero también los ha afectado la disminución de los gastos del Estado en educación, salud y programas alimentarios ¹².

**AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES BAJO LA LINEA
DE POBREZA EN LAS ZONAS RURALES,
Evolución en trece países, 1970-1980-1986**

PAIS	% DE HOGARES RURALES			% DE HOGARES URBANOS		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986
ARGENTINA	19.0	16.4	17.0	5.0	7.1	12.3
BRASIL	73.0	61.7	59.7	35.0	29.6	33.6
COLOMBIA	54.0	45.4	42.4	38.0	35.5	35.9
CHILE	25.0			12.0		
MEXICO	49.0		42.9	20.0		23.3
PERU	68.0	65.4	63.8	28.0	35.2	44.5
REP. DOM.			51.6			59.8
URUGUAY		21.4	23.0	10.0	9.2	13.9
VENEZUELA	36.0	35.2	34.2	20.0	17.8	24.8
COSTA RICA	30.0	28.4	27.6	15.0	16.1	20.6
GUATEMALA	79.2	75.4		40.7	54.4	
HONDURAS	75.0			40.0		
PANAMA		44.7	42.8		30.5	29.7

El Método de la línea de pobreza compara los ingresos de la familia en relación a una canasta normativa de satisfactores básicos y define a quienes no alcanzan a ella como pobres.

FUENTE: PNUD, Desarrollo sin Pobreza, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe, 20-23 de Noviembre de 1991, Quito.

Al interior de este sector se puede pues diferenciar tres tipos de campesinos subfamiliares.

- El campesinado tradicional de América Latina y el Caribe con acceso limitado a la tierra, utilización de tecnologías tradicionales, participación en mercados dominados por intermediarios que manejan bajos

12 Alain de Janvry, ob cit. 1988.

volúmenes de producción y que normalmente hacen parte de aldeas y comunidades rurales;

- los campesinos con poca o sin tierra que desenvuelven complejas estrategias de sobrevivencia basadas en la diversificación ocupacional, el multi empleo y el uso de la capacidad familiar total; y,
- 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, la baja calificación y educación.

Las Organizaciones Campesinas

Estos procesos de cambio han afectado profundamente las organizaciones campesinas y de pequeños productores. En general las organizaciones campesinas centralizadas, de tipo nacional y organizadas normalmente en torno a la lucha por la tierra y en mejoras en las condiciones laborales, que practicaban relaciones de tipo clientelar con el Estado, han tendido a perder peso y en algunos casos a desaparecer. Existe una tendencia importante hacia la descentralización de las organizaciones campesinas, en base de organizaciones que reflejan los intereses de grupos rurales más homogéneos.

En su reemplazo han surgido organizaciones campesinas donde predominan las demandas de los pequeños productores, vinculadas a las condiciones de comercialización, al acceso al crédito, a los precios de los productos y de los insumos, a la asistencia técnica, etc. Muchas de estas organizaciones mantienen relaciones más independientes con los partidos políticos y el mismo Estado.

Los campesinos pobres, en sus diversas manifestaciones, tienden a estar poco representados en estas organizaciones de tipo productivo y en general carecen de organizaciones de tipo nacional. En cambio proliferan organizaciones de carácter local, muchas de ellas con demandas de tipo ciudadano, como las asociaciones de consumidores, los comités pro mejores, de vivienda, de padres de familia, para la canalización de servicios públicos, las asociaciones religiosas y en algunos casos los sindicatos o movimientos locales en pro de la tierra. Más recientemente en algunos países de la región tienden a surgir organizaciones de tipo étnico. Ello tiende a la constitución de una sociedad civil nueva en las áreas rurales que

presiona por participación democrática en los sistemas de toma de decisiones.

En los diversos tipos de movimientos campesinos es posible reconocer un conjunto de demandas de tipo democrático que buscan superar formas de exclusión social, sea como productores, sea como ciudadanos. Estas demandas no se estructuran exclusivamente en torno a un eje: la tierra, como en el pasado sino que cubren un espectro de demandas relacionadas con las diferencias que existen entre los mismos campesinos. En definitiva buscan la igualdad en relación a derechos y obligaciones que definen su participación en la comunidad nacional.

Los procesos de reorientación del movimiento campesino hacia demandas de tipo productivo y de construcción de organizaciones que intervienen en el mercado, adquieren características diversas en los países de la región. En la Argentina la Federación Agraria Argentina que expresaba las demandas de los arrendatarios poco a poco evolucionó hacia la fundación de un poderoso movimiento cooperativo que comercializa insumos y producción cerealera. En Uruguay la Comisión Nacional de Fomento Rural estableció una cooperativa de comercialización que alcanza dimensión nacional. En el sur de Brasil, en los estados de Río Grande y de Matto Grosso do Sul, los agricultores familiares, crean en la década de los cincuenta, como respuesta a las necesidades de comercialización de soja y de trigo, una cooperativa: COTRIJUI que es la más importante del país con un capital integrado de 135 millones de dólares. En Ecuador las uniones campesinas que participaron activamente en la lucha por la tierra han evolucionado hacia la formación de empresas cooperativas que intervienen en el pilado y comercialización del arroz. Igual fenómeno puede encontrarse en Centroamérica con experiencias como ECODEPA en Nicaragua, el movimiento cooperativo agrario de Guatemala, etc. Finalmente dicha evolución es visible en el Caribe, donde por ejemplo varias organizaciones de la OECS formaron un comité interislas para la comercialización conjunta de frutos tropicales. Ver entre otros M. Chiriboga, Crisis Económica y Movimiento Campesino e Indígena, en varios autores, Movimientos Sociales en el Ecuador, ILDIS-CLACSO, Quito, 1986; D. Piñeiro, La Crisis en los Mercados Agrícolas y sus consecuencias sobre un Pequeño País Agroexportador: el Caso de Uruguay, CIESU, Montevideo, 1988, J. Graziano da Silva, Estructura Agraria y Movimientos Sociais no Campo: Brasil, ponencia presentada al seminario sobre Movimientos Campesinos en América Latina, CLACSO, Quito, 1990.

Los Empresarios Agrícolas

Como ya se ha hecho mención en páginas previas, las décadas pasadas se caracterizan por el derrumbe del sistema hacendal para dar paso a otra estructura bimodal asentada en la empresa agrícola y el campesinado. La matriz del sistema hacendal dejó sus huellas en el orden actual. El tipo de establecimiento agropecuario que aún hoy predomina, la gran empresa latifundiaría escasamente modernizada, que produce en general para mercados internos con relaciones laborales a veces no totalmente basadas en el salario. Estas explotaciones están frecuentemente dedicadas a la ganadería extensiva. Este tipo de establecimientos son relativamente más numerosos, ocupan más área cosechada y ocupan más personal que las demás empresas agrícolas, pero pesan menos en el volumen de lo producido.

El modelo empresarial más dinámico, responsable por el mayor volumen producido y por el crecimiento rápido en años recientes de las exportaciones agrícolas, es la empresa agrícola modernizada. En ella predomina un alto nivel de tecnificación, está estrechamente vinculada al complejo agroindustrial y se organiza casi siempre sobre relaciones salariales de contratación. Dentro de este modelo es posible diferenciar un subgrupo de pequeños y medianos empresarios, en que aún se emplea trabajo familiar, no estando separada de la propiedad de la administración del establecimiento.

Una serie de características explican el crecimiento y el dinamismo de este empresariado agrícola más moderno. En primer lugar están las características de los mercados a que se dirigen sus productos, los que pueden ser externos o internos, pero en general de gran dinamismo. Particular importancia tienen los mercados de consumidores de medianos y altos ingresos.

En segundo lugar, en estas empresas agrícolas se produce un intenso proceso de modernización. Intrínseco a este concepto es el cambio tecnológico que se caracteriza por una fuerte inversión en maquinarias y equipos: inversiones en riego, en estructuras de almacenamiento, todo en el establecimiento agrícola y en insumos: semillas, fertilizantes, plaguicidas. Inversamente se reduce la importancia de los costos laborales, lo que no necesariamente implica una reducción en el número de empleos.

En tercer lugar, las empresas mantienen diversos arreglos con sus empleados y trabajadores. Por un lado se produce una disminu-

ción en la demanda de trabajadores permanentes (pero aumenta su calificación) y se incrementa la demanda de trabajadores estacionales o temporarios sin calificación. Igualmente se involucran crecientemente empleados profesionales como administradores, ingenieros, técnicos. Por otro lado este tipo de empresas comprende un amplio espectro que va desde la empresa multinacional de gran escala hasta las pequeñas de tipo farmer modernas. Aún más existen complejos empresariales de tipo agroindustrial que combinan estos varios tipos de empresas.

En cuarto lugar el surgimiento de la empresa agrícola está fuertemente asociado a un mayor grado de integración con la industria. Ya sea con la industria que produce los bienes de capital y los insumos modernos que crecientemente se utilizan en esta empresa, como con la industria de transformación de los productos de la agricultura. La participación de la agroindustria en el producto interno bruto agrícola subió del 32 al 42% entre 1960 y 1980 para América Latina en su conjunto, aún cuando en los países más grandes esa proporción es mayor. Vinculado a este proceso varios estudios de caso mostraron, que las posibilidades de exportación estaban fuertemente vinculadas a la renovación o a la creación de empresas o instancias de comercialización que fuesen capaces de conocer y penetrar en los nuevos mercados ¹³.

En quinto lugar en todos los procesos de modernización de la agricultura, el Estado ha jugado un papel central, a través de una serie de medidas e instrumentos. El apoyo crediticio abundante y a tasas de interés favorables; el manejo de la tasa de cambio (instrumento empleado preferentemente en los años recientes), para favorecer tasas de cambio reales que permitan exportar en mejores condiciones de competitividad; las exenciones tributarias, ya sea disminuyendo los impuestos al agro, disminuyendo los aranceles de importación de insumos agrícolas o disminuyendo o retirando las retenciones a las exportaciones agrícolas que durante años fueron el instrumento para trasegar recursos del agro a otros sectores de la economía; la protección del mercado interno, al menos en los primeros años de instalación de la agroindustria, los subsidios a las expor-

13 Carlos Pomareda y Jorge Torres, *Procesos de Modernización de la Agricultura en América Latina y el Caribe*, IICA, San José, 1990.

taciones; la caída del salario real para los trabajadores de la agricultura (también) y el control de la fuerza de trabajo y el desestímulo a la organización sindical; el apoyo a la investigación y la transferencia tecnológica; la creación de un mercado de tierras revirtiendo procesos de reforma agraria de décadas anteriores o su expansión a través de condiciones y concesiones para la apertura de la frontera agrícola; la creación de la infraestructura de servicios necesaria (caminos, energía eléctrica) o la construcción de grandes obras de regadío.

Parecería que existen distintos tipos de empresarios agrícolas vinculados a estos procesos de modernización. Paralelamente también existen distintos tipos de organizaciones corporativas de este sector.

Una clasificación básica de los diferentes tipos sociales que estarían conformando el sector moderno del empresariado agropecuario latinoamericano permite diferenciar los siguientes tipos generales: en primer lugar están los grupos económicos de capital nacional o extranjero que invierten en la agricultura como parte de una cartera de inversiones más compleja; en segundo lugar, están aquellos empresarios agrícolas grandes cuyo origen está en los terratenientes que se modernizan o en capital extra agrario que se vuelca a la agricultura. Con mayor o menor importancia están presentes en todos los casos; en tercer lugar, otro tipo social son agricultores que prefieren no inmovilizar su capital en tierras sino invertirlo en maquinarias y conocimientos tecnológicos que le permitan captar ganancia vía cambio técnico. Llámense arrendatarios (Uruguay) o contratistas (Argentina).

Las Organizaciones Gremiales de los Empresarios

Estos procesos han impactado profundamente en las organizaciones gremiales de los empresarios agrícolas donde puede encontrarse una evolución creciente desde organizaciones de representación tradicional de tipo cupular y centralizada, hacia organizaciones complejas, especializadas por rama productiva, con actividades en el campo de la comercialización de insumos, en la investigación agropecuaria, en la prestación de servicios y con estructuras organizativas amplias.

Para la prestación de servicios muchos de estas organizaciones han promovido la formación de empresas de tipo cooperativo y en algunos casos fundaciones sin fines de lucro lo que les permite incursionar en la investigación agropecuaria y en el desarrollo rural. En muchos casos estas organizaciones han extendido su afiliación hacia productores más heterogéneos y se han democratizado en cuanto a su funcionamiento interno.

La formación de organizaciones por productos como en Brasil, Colombia y Uruguay permite mayor especificidad en las demandas y propuestas que levantan en relación al Estado. Al mismo tiempo permite prestar una gama más precisa de servicios o incursionar en la investigación agropecuaria y al extensión en función de las demandas de sus afiliados. Estos procesos han repercutido en las organizaciones tradicionales que han debido refuncionalizarse para representar mejor las demandas de los empresarios modernos, como fue el caso de la SNA chilena y de las organizaciones gremiales argentinas. En muchos casos los procesos de integración regionales han desembocado en la formación de organizaciones subregionales como CONAGRO y CONFEGAN en el área andina.

No debe desconocerse sin embargo, el pensamiento tradicional que anima a muchas organizaciones empresariales del agro latinoamericano, particularmente en presentarse como los únicos representantes del sector. Pocas veces admiten la presencia de organizaciones campesinas en la misma mesa de negociación y en general son reacias a negociaciones de tipo redistributivo. En algunos casos han organizado grupos armados para defender sus intereses. Muchas veces su ideología está marcada por un pensamiento de tipo tradicionalista y oligárquico o en su seno predominan representantes de los empresarios más tradicionales.

En Colombia la Federación Nacional de Cafeteros no solamente constituye un gremio en el sentido tradicional sino una verdadera empresa de interés social que participa en la comercialización interna y externa del café, en el mercado de crédito y de los insumos agropecuarios; igualmente lleva adelante ambiciosos programas de investigación que culminaron en el desarrollo de la variedad Colombia, incursiona en programas de diversificación de la producción en zonas marginales, etc. Su organización se adentra en todo el espacio cafetero de Colombia donde sus asociados participan tanto de las cooperativas como de los comités cafeteros. Iguales características,

aunque tal vez no tan sofisticados con el poderoso gremio de los cañeros en el Valle colombiano que lleva adelante complejos programas de investigación sobre la caña de azúcar, con la sociedad de ganaderos, etc. En el vecino Ecuador la asociación de ganaderos de la sierra ha sido uno de los principales responsables de la modernización del sector por medio de sus servicios de extensión, venta de insumos y de formación de agroindustrias. En el caso argentino la Confederación Intercooperativa Agropecuaria tiene por integrantes a entidades de extraordinaria complejidad técnica y económica y presta una gran gama de servicios a las cooperativas asociadas. Ver entre otros: S. Gómez, Organizaciones Empresariales Rurales en América Latina: o caso do Brasil e do Chile, en ABRA, Reforma Agraria, Año 17, No. 2, Campinas, 1987; M. Chiriboga, El Empresariado Lechero Ecuatoriano, trabajo preparado para FAO, Quito, 1989; R. Martínez N. Las Organizaciones Corporativas del Sector Agropecuario, en O. Barsky et al La Agricultura Pampeana, FCE-IICA-CISEA, Buenos Aires, 1988.

LOS ESCENARIOS SOCIO POLITICOS ¹⁴

El Contexto Internacional

La economía internacional está operando un proceso de reestructuración global, cuyo rasgo fundamental es el alto grado de interdependencia entre las mutaciones que sufren las economías centrales y los cambios que se empiezan a dar en las economías periféricas.

Respecto de las economías de la región las políticas de ajuste económico y su posible evolución (Políticas orientadas a establecer una estabilidad macroeconómica, a la liberación de los sistemas de incentivos, y a la recuperación de la inversión y reconversión económica), están directamente asociadas tanto con las transformaciones políticas y ajustes de las economías centrales, particularmente con las economías de Estados Unidos, Europa y el Japón, como por las mutaciones democráticas que viven el conjunto de los países de la región (desde situaciones de transición a la democracia, democracias restringidas o de equilibrio hasta de democracia plural y sustantiva).

Varios documentos prospectivos internacionales, sintetizados por Bouzas (Bouzas 1990) prevén dos escenarios económicos bási-

14 Esta parte fue elaborada por Fernando Calderón.

cos para la región. Uno de tipo optimista que indica que es posible un mantenimiento y recuperación de índices de crecimiento económico limitados, con una expansión regular de los mercados de exportación, con mantenimiento irregular de niveles altos de flujos negativos de capital y una no reversión de las tendencias regresivas de la distribución del ingreso.

Desde una óptica socio política es también previsible prever la permanencia de escenarios democráticos censitarios o de democracia de equilibrio, que no alcanzan a estabilizar y profundizar los procesos de democratización, donde además los mecanismos de legitimidad sólo son buscados en momentos electorales, y el sistema de toma de decisiones se concentra en el ejecutivo. Lo legal y lo legítimo tiende a disociarse (Calderón, Dos Santos 1990).

El otro escenario económico de carácter más bien pesimista, infiere un mayor deterioro de las economías regionales derivado de un panorama recesivo de las economías centrales, a causa del fracaso de las políticas de recuperación de los desequilibrios entre ellas, que como consecuencia implicarían una manutención o reducción de los mercados de exportación, especialmente agrícola por parte de las economías latinoamericanas, además de alzas en las tasas de interés, restricciones de los mercados de crédito internacionales, ausencia o disminución de las inversiones, en resumen un escenario que de manera diferencial impondría un fracaso de las políticas de ajuste estructural en curso en la región.

Políticamente esto implicaría niveles altos de inestabilidad, la permanencia cada vez más frágil de regímenes democráticos y en el peor de los casos el caos y o el retorno a situaciones autoritarias.

En todo caso en términos muy esquemáticos se puede visualizar un horizonte de una mayor incertidumbre y una mayor interdependencia negativa, asociada con la debilidad política de la región en el sistema internacional de toma de decisiones.

Cuatro serían los elementos que armarían los escenarios posibles:

- Ritmo de crecimiento de las economías industrializadas y su grado de incidencia en el mercado de exportaciones latinoamericana.
- Opciones aún impredecibles de las políticas para superar los grandes desequilibrios en y entre las economías centrales (déficit fiscal USA y desequilibrios USA, Japón y Alemania).

- Movimiento de las tasas de interés internacionales y su impacto sobre la deuda externa.
- Movimiento de los índices de los términos de intercambio.

Obviamente que estas tendencias y estos movimientos pueden ser matizados según las diferentes situaciones económicas, los distintos niveles de consistencia de las matrices socio políticas nacionales y según las coyunturas y políticas de integración subregional, especialmente aquellas que derivaran del posible acuerdo de las Américas, y muy especialmente el tratado de libre comercio entre USA, Canadá y México, Desde una óptica agraria, como ya se señaló en páginas atrás es crucial el curso que tomen las negociaciones del GATT (Pomareda 1990).

Desde el punto de vista de la diferenciación de las economías latinoamericanas el tipo de deuda externa, como las características de las exportaciones son determinantes. La tipología adjunta indica las situaciones diferenciadas, donde resaltan dos situaciones generales.

Así una economía con una estructura de exportaciones diversificada, entre ellas petróleo, que además es productora de manufacturas y su estructura de deuda es predominantemente pública será sin lugar a dudas menos vulnerable que otra que sea mono exportadora, con una estructura productiva de bienes primarios y deudora de mercados.

Ciertamente que dichos tipos tendrían que situarse en movimiento para poder comprender mejor los chances de las distintas economías nacionales, la misma estructura y profundidad de la deuda está muy asociada con la capacidad de negociación política de los distintos gobiernos, como del momento de realización de las políticas del ajuste económico, así si el momento gira en torno de políticas de búsqueda de estabilidad macroeconómica el peso del carácter de la deuda será central, pero no tanto si la renegociación de la deuda está vinculada a un proceso de reinversión y reconversión económica como parecen ser los casos de México y Chile.

El mismo sentido relativizador se derivará tanto del peso de las políticas agrarias preexistentes, como, según se analizó páginas atrás, de los patrones agrarios predominantes en cada país.

Muy someramente y recuperando lo ya señalado, hasta 1982 las políticas agrarias en la región tuvieron como producto final el favorecimiento a la producción de los sectores privados grandes y

medianos en función de una serie de actividades compensatorias como créditos, suhsidios, subsidios a la tecnología, etc., en los marcos de una política macroeconómica que globalmente fue antiagrícola: políticas de cambio subvaloradas que favorecían la importación y castigaban las exportaciones agropecuarias. El cambio barato favorecía así políticas de importación de alimentos que fortalecían el capital privado por una parte y que por otra aceleraban la acumulación del sector industrial, es decir, el desarrollo agrícola estuvo subordinado al crecimiento del capital industrial y al capital comercial.

Respecto a las políticas rurales, es decir de pequeños productores agrícolas campesinos, prácticamente en todos los casos pararon o disminuyeron las políticas de distribución de tierras en áreas tradicionales y sólo se mantuvo una expansión de la distribución en áreas de colonización y avance de la frontera agrícola, produciendo un crecimiento subordinado del conjunto de la agricultura y a la vez inhibiendo el incremento de la producción campesina. A partir del año 82, las políticas reducen aún más el suhsidio a la agricultura y las políticas macroeconómicas se orientan a la húsqueda de precios y cambio reales favoreciendo la exportación agropecuaria y encareciendo relativamente la importación de alimentos, que conllevaron un incremento de los precios internos de productos agrícolas y modificaron relativamente según los productos agrícolas y modificaron relativamente según los productos y mercados, los términos de intercambio en términos favorables para la agricultura en relación con la industria.

En relación de las áreas rurales disminuyó el peso de los programas de desarrollo rural integral, teniendo más relevancia el financiamiento externo que el financiamiento nacional. Dicho financiamiento más que subsidios a la producción o a la infraestructura como en el pasado se orientó hacia las políticas de subsidio para alimentos. Situación ésta que hizo que el conjunto de la agricultura tuviese mayor capacidad para enfrentar los impactos de la crisis sobre el global proceso de desindustrialización que vivió la región.

No obstante, a pesar de la relativa ventaja comparativa, en la crisis, de la agricultura sobre la industria, prospectivamente, dados los escenarios y las condicionantes afirmados, es posible también prever horizontes de incertidumbre de interdependencia negativa para la agricultura de la región.

Es precisamente en esta perspectiva donde cobra sentido una política opcional de modernización incluyente de la agricultura, como aquella variable cualitativamente distinta que permite emprender una transformación productiva socialmente integradora y crecientemente correspondiente con un proceso político democrático que la legitime. De cómo planteen e interactúen los distintos actores sociales y políticos ante semejante desafío dependerán los escenarios sociopolíticos futuros que ya se están constituyendo en la región.

Dadas las experiencias de políticas agrarias anotadas y dados los condicionamientos económicos señalados es posible proyectar sintéticamente cuatro escenarios sociopolíticos que proyectan las tendencias anotadas en capítulos atrás, teniendo en cuenta, en los marcos de transformaciones socio políticas más generales, como parámetros de referencia los esfuerzos o no de modernización incluyente de la agricultura y de democratización del agro, es decir, ambos parámetros fijan los límites entre los cuales se pueden situar una gama de situaciones, siendo el límite de ruptura el de descomposición social nacional y agrícola y la eliminación de la democracia como régimen político.

Estos escenarios son construcciones abstractas hipotéticas, que no constituyen indicadores de niveles evolutivos ni teleológicos de las sociedades, sino tan sólo los marcos en los cuales se pueden visualizar ciertas tendencias posibles que en mayor o menor medida están presentes en toda la región. Los escenarios se construyeron a partir de tendencias empíricas registradas, en los capítulos antecedentes y en la bibliografía que los sustenta, y constituyen una suerte de gama de posibilidades ordenadas tipológicamente de tendencias que ya se están dando en la región. Su utilidad pretendida es la de visualizar las implicancias globales de determinados comportamientos sociopolíticos y además servir de referencia a los resultados políticos de las distintas opciones económicas.

Escenario de Descomposición Agraria y Caos

Este primer escenario tiene como característica fundamental la debilidad extrema de los actores políticos y sociales expresado en limitaciones para plantear políticas de estabilización macroeconómicas y más aún programas de modernización agraria.

La acción del Estado y los actores políticos se constriñen sin éxito a administrar los conflictos en el interior del propio Estado, la agricultura y entre la agricultura el Estado y la sociedad global. Su rasgo fundamental es una desarticulación creciente entre los actores sociales y políticos, además de una desagregación brutal de conflictos. Económicamente estos se expresa en tendencias hacia una ingobernabilidad creciente de la economía.

Desde el punto de vista de las instituciones políticas estas tenderían cada vez más a tener menos posibilidades de procesamiento de conflictos, lo cual acarrea una pérdida creciente de la legitimidad del orden democrático, entre otros factores por la debilidad de los sistemas de representación política, pues en este escenario los partidos, fundamentalmente urbanos, no procesan intereses y demandas de los distintos sectores agrícolas. Muy especialmente los campesinos más pobres no logran transformar sus necesidades sociales en demandas políticas institucionalizadas.

Mientras que las élites agrarias sufren un proceso de desmembramiento, pues los capitales huyen y tienden a restaurarse comportamientos económicamente regresivos y actitudes políticas intolerantes, que en su conjunto impiden decididamente una modernización democrática del Estado patrimonialista, pues persisten de manera perversa mecanismos de cooptación y clientela política, que en definitiva conducen a la reproducción de conductas anómicas, no ajenas a la violencia generalizada.

El Estado no tiene capacidad de impulsar ni siquiera mecanismos de ordenamiento mínimo de la economía y aún ni siquiera producir una articulación que regule el orden estatal entre los diferentes aparatos e instituciones del Estado en la agricultura, generándose una suerte de poliarquización disfuncional del Estado que a la larga conduce a que la noción misma de orden estatal se descomponga.

En este sentido, las vinculaciones entre las instituciones políticas democráticas son muy débiles o entran en la lógica de la poliarquización señalada, haciendo que los mecanismos de toma de decisiones sean crecientemente informales, llegando a imponerse cada vez con mayor fuerza política de coacción social y de control político militarizado. Por otra parte, si se logran impulsar algunas políticas de descentralización éstas más bien tienden más que a reformar el Estado e impulsar una modernización descentralizada, hacia una dispersión geográfica del poder estatal.

En este contexto los partidos políticos acelerarían su distanciamiento del agro tanto en el plano del discurso como de la práctica. En tal escenario de descomposición social al reducirse el crecimiento económico global la crisis tiende a impactar de manera creciente a los sectores campesinos más pobres. El campo se tornaría en un receptor creciente de miseria y los procesos de diferenciación social se correlacionarían positivamente con una pauperización creciente, situación que induciría a persistencias de una serie de prácticas negativas de los actores sociales, cuyos rasgos fundamentales serían el fraccionamiento, el faccionalismo, las acciones violentas y el retraimiento comunitario, que abonarían incluso la emergencia y el desarrollo de antimovimientos sociales de comunitarismo fundamentalista. Las llamadas organizaciones no gubernamentales oscilarían sus comportamientos entre un asistencialismo reducido y un reforzamiento de un comunitarismo cerrado del tipo fundamentalista.

Los mismos empresarios agrícolas reducirían drásticamente sus comportamientos económicos y sociales, el capital migraría y permanecería como forma de acción la violencia más irracional. Estos procesos de descomposición de la acción colectiva tendrían desiguales formas de expresión regional, empero estarían directamente relacionados no sólo con la promoción de la violencia sino también con la inequidad y muy especialmente con la inexistencia de actores sociales. Más que procesos revolucionarios donde los actores políticos demandan transformaciones institucionales y órdenes económicos distintos, se trataría de procesos de desborde y anomia social. Un factor precipitador de estos procesos de descomposición agraria estaría dado por el impacto económico, político y ético del narcotráfico.

Escenario de Estabilización Precaria y Democracia de Equilibrio Inestable

Una de las características fundamentales de este escenario es la realización de políticas de estabilidad económica de corto plazo, orientadas a una estabilidad de la economía donde el Estado se subordina a los grupos más concentrados, administra en función de un practicismo instrumental los conflictos sociales institucionales o no y se concentra fundamentalmente en el Poder Ejecutivo el sistema de toma de decisiones en desmedro del régimen democrático,

produciéndose una suerte de estabilidad socio económica precaria y un orden político inestable.

Políticas agrarias orientadas a estabilizar la economía agraria, con una visión del ajuste restringida a la agricultura. Se realiza mediante liberalización de precios, apertura de mercados, etc. para mantener condiciones de estabilidad económica que permitan a las empresas exportadoras seguir operando. Para la economía campesina, medidas impositivas, no subvención de la producción de alimentos, reducción de gastos en políticas de desarrollo rural y promoción campesina.

Correlativamente hay una política que trata de mantener mediante programas asistencialistas y beneficios puntuales la cooptación de la organización campesina principalmente a través de sindicatos paraestatales o parapartidarios, sin dejar de lado el refuerzo de mecanismos de coacción. Aceleramiento de procesos de dualización y empobrecimiento (sin tierra, migrantes).

En el aparato de Estado, modernización parcial, con procesos de desconcentración de la ejecución de las políticas agrícolas, con participación restringida de los actores sociales locales. Las transformaciones en el Estado pueden lograr incluir una cierta reforma administrativa en pro de una racionalización parcial que no logra empero superar la ineficacia tradicional de varios aparatos del estado que operaban en la agricultura y que más bien tienden a fortalecer a la larga los viejos mecanismos clientelares.

Los partidos políticos mantendrían una relación clientelar con los campesinos a través de una suerte de una reestructuración diferenciada del clientelismo y se generarían estructuras paralelas de loby entre empresarios, partidos y estado. El poder político tendería a centralizarse cada vez más en las capas tecnoburocráticas y en el Ejecutivo.

Con respecto a los actores sociales predominan orientaciones divergentes referidas a la modernización agrícola, donde domina una orientación respecto a una modernización netamente agrario, donde los campesinos -a diferencia de los empresarios agrícolas son cada vez más débiles. orientación íntimamente asociada con la ausencia de un sistema institucional específico donde se procesen intereses y conflictos.

Los actores agrarios más concentrados tienen un sistema de representación y presión directa en el sistema político (loby) llegan-

do incluso a la constitución de partidos agrarios. Mientras que los mecanismos de representación y de intermediación campesina tienden a ser cada vez más débiles los partidos, las iglesias, los ONG's tienden a generar acciones puntuales y a encerrarse en lógicas comunitaristas que hacen que fracciones y grupos campesinos se encierren sobre sí mismos (Lehmann).

En el caso de los ONG's es preciso percibir que ambivalentemente en una situación de distanciamiento de Estado y sociedad, se fortalecen ocupando espacios dejados por el Estado y los partidos. Es determinante en los mecanismos de toma de decisiones el peso de los empresarios que subordinan las decisiones estatales.

Economía productiva: Se incentiva la agricultura de exportación, la producción de alimentos para el mercado interno se desestimula, incrementándose la importación de alimentos, la investigación en tecnología agrícola se dirige a la agricultura empresarial de exportación.

Se produciría entonces una suerte de modernización parcial a partir de una acción estatal en función de los sectores más concentrados de la agricultura, sin efectos multiplicadores internos, con un proceso de dualización agraria acelerados y una desactivación de los actores agrarios, especialmente campesinos pobres.

Escenario de Modernización Incluyente con Democracia Restringida

La característica fundamental del presente escenario es el inicio de un proceso de modernización agrícola incluyente a partir de una articulación política entre empresarios y Estado en el mercado, sin ampliar empero ni democratizar el proceso de toma de decisiones políticas.

Fortalecimiento y modernización del Estado y sus políticas agrarias, donde el núcleo de la reconversión económica y la modernización social provendría de la agricultura, donde las políticas buscan la concreción de un complejo agrícola-industrial, además de soportar un proceso de reconversión tecnológica interna, busca incorporar a los campesinos a los procesos de modernización.

Un elemento nodal de dicha política es tanto el fortalecimiento de políticas de investigación en ciencia y tecnología agropecuaria como de aplicación tecnológica, en las áreas competitivas que permitan retroalimentar los complejos agrícola-agroindustriales, acom-

pañados de procesos de gestión y comercialización que incrementen la productividad empresarial.

El eje de la política agraria es una articulación entre empresarios y Estado, donde aquellos orientan su acción a través de una visión empresarial, nacional de transformación productiva con equidad, no sólo por razones de estabilidad económica y gobernabilidad política, sino también por una nueva vocación de convertirse en actores del desarrollo con un cierto grado de intercambio con actores sociales y políticos.

El actor campesino se diferencia, las tendencias a la dualización persisten, sin embargo campesinos y pequeñas y medianas empresas modernizadas se insertan en los procesos de modernización agropecuaria principalmente orientados al mercado interno alimentario.

Una especificidad de este escenario es la concreción de políticas dirigidas al desarrollo rural, probablemente con mecanismos de descentralización en la decisión y ejecución de políticas, que permite incorporar algunos pequeños productores y campesinos a la agricultura empresarial.

Si en el escenario de descomposición social el incremento de la pauperización campesina está asociado con el decrecimiento económico, en el presente escenario se produce una complejización muy dinámica de los procesos de diversificación agrícola anteriormente señalados en un doble sentido: en los sectores campesinos de economía familiar productiva la diversificación estará asociada con procesos de acumulación. Mientras que en los sectores más pobres la diversificación se vinculará a la ampliación de estrategias de sobrevivencia, del tipo economía doméstica ampliada.

Escenario de Modernización Democrática e Incluyente

El presente escenario supone el establecimiento de una estabilidad macro económica global y una tendencia creciente hacia la recuperación de la inversión y el crecimiento de la economía, sobre cuyas bases se empieza a profundizar un desarrollo ampliado de la agricultura y una modernización tendencialmente incluyente resultados ambos de acuerdos o pactos políticos democráticos a nivel agrario y nacional.

El Estado ha sufrido un proceso de modernización en un doble sentido, pues por una parte ha fortalecido su papel regulador de la economía y de activador-difusor tecnológico y por otra ha eliminado su carácter clientelista y patrimonial del pasado. El conjunto de las decisiones económicas son cada vez más el resultado de las interacciones entre una sociedad civil fuerte y un régimen democrático estable.

La descentralización estatal no solamente estará asociada a mecanismos de desconcentración de recursos sino también a una generalización democrática del poder local, donde las diferentes especificidades locales y regionales están vinculadas entre sí, particularmente mediante el desarrollo de unidades tecnológicas de producción, comercialización y gestión que repotencian tanto su propio dinamismo, como el proceso de reconversión agrícola global.

Los partidos políticos sufren un proceso de modernización y democratización en sus estructuras internas, se han internacionalizado de acuerdo a las pautas políticas globales y muy especialmente tiende a representar genuinamente a actores sociales cada vez más diferenciados y consolidados. En este sentido partidos agrarios de distinta orientación socio cultural están presentes en la arena democrática defendiendo institucionalmente sus intereses particulares, y concertando intereses globales de la modernización agraria.

Por su parte se empiezan a constituir verdaderos actores sociales, los campesinos más pobres han logrado mejorar su calidad de vida y transformar sus necesidades sociales en demandas políticas, mientras que los empresarios, no solamente han optado por una modernización agrícola incluyente, sino que también su ethos empresarial, su espíritu de empresa, se ha internalizado, permitiendo superarse viejas prácticas corporativas para estatales del tipo loby, como también superar orientaciones económicas especulativas cortoplacistas. En general la calidad de la vida, diferenciada por cierto, del conjunto de la población está en este escenario más acorde con el nivel de desarrollo económico alcanzado.

En estas condiciones las ONG's, incrementando su autonomía y su capacidad tecnológica, competirían en el mercado de proyectos, de manera asociativa con los actores sociales, teniendo estos mismos varias opciones de asociación. En esta lógica dichas organizaciones tendencialmente se subordinarían a los actores sociales.

Se trataría en síntesis de un proceso de desarrollo hasta ahora inaudito en la región, cuyo dinamismo fundamental de modernización agrícola incluyente se sustentaría en complejos acuerdos y pactos, micro y macro, que en su conjunto permitirían una integración progresiva de la nación y de la región en el sistema internacional. En este escenario el régimen político tiende a coincidir con el sistema de toma de decisiones.

Las políticas agrarias anteriores se mantienen pero no son sólo respuestas a las iniciativas de los empresarios sino también a partir de acuerdos entre actores sociales y políticos fundamentales de la sociedad. Hay procesos complejos de acuerdos, pactos y creación de espacios político-institucionales que en su conjunto forman parte de una estrategia nacional de reconversión e integración a la economía internacional. En este escenario el régimen político tiende a coincidir con el sistema de toma de decisiones.

LOS REQUERIMIENTOS GLOBALES DE LA MODERNIZACION DEMOCRATICA E INCLUYENTE

La modernización democrática e incluyente de la agricultura en el sentido del escenario cuatro implica nuevos ámbitos de acción estatal que aseguren su papel regulador y promotor. Dichos papeles hacen relación a diversos niveles: macro y micro. Sin embargo, ellos no pueden disociarse de la necesaria reestructuración del Estado, dejando aquellas actividades propias de la fase del Estado productor.

La reforma del Estado en el sentido anotado, implica modificar el estilo de las relaciones prevaecientes entre el Estado y la sociedad civil, caracterizadas por el patrimonialismo, el clientelismo y la indiferenciación de roles. Para ello, es necesario superar la fase del Estado productor, que predominó en la mayor parte de los países de la región, mediante el cual éste organizaba partes importantes de la actividad económica. Sobre esa base, se montaban prácticas atávicas del sistema político latinoamericano, donde el Estado era generador de empleos, favores y rentas institucionales que presionaban y pervertían el mercado y la sociedad civil; la relación corporativa y clientelar con los actores sociales; etc.

La modernización del Estado debe darse justamente sobre la construcción de su papel regulador y subsidiario a la actividad económica. Esto no significa abogar por una supuesta mayor efi-

ciencia privada o de que hayan áreas "naturales" para la participación estatal. Todo lo contrario, se está proponiendo que cada caso sea cuidadosamente analizado y los actores sociales definan los mejores arreglos para permitir una participación efectiva.

En términos generales, las funciones estatales que parecen imprescindibles para generar un proceso de desarrollo moderno y democrático sobre la base de la agricultura ampliada como el descrito incluye entre otras:

- Un marco de políticas macroeconómicas favorables para el sector agropecuario y rural, particularmente aquel vinculado a la exportación y a la demanda alimenticia masiva y con enlaces de empleo-producción.
- La inversión en educación y calificación de los recursos humanos necesarios para la modernización de las áreas rurales, así como en la salud de la población. La educación juega adicionalmente un papel central en la construcción de una cultura democrática.
- El desarrollo de la capacidad de investigación y adaptación tecnológica y científica, tanto en las universidades como en los centros estatales y privados en estrecha relación con los centros mundiales.
- La inversión pública en infraestructura básica como la de carreteras, comunicaciones, electrificación, regadío, etc. Esta debe tener como eje el fortalecimiento de núcleos de agricultura ampliada particularmente en las microregiones pobres de los países. Estas inversiones se vuelven vitales desde el punto de vista del aprovechamiento de las nuevas oportunidades tecnológicas.
- Un sistema tributario que limite las posibilidades de uso especulativo de los recursos naturales y que incentive la inversiones privadas en las zonas más atrasadas, creando encadenamientos entre pequeños productores y empresas de comercialización y/o procesamiento o generando empleos.
- El desarrollo de políticas diferenciadas de investigación y transferencia de tecnología, de crédito y de capacitación hacia las necesidades de los pequeños productores y campesinos de tipo tradicional, buscando su transformación.
- El desarrollo del sistema financiero privado mediante el incentivo a su desarrollo regional y local, mediante cajas y cooperativas de ahorro

y crédito y bancos privados, con capacidad de movilizar el ahorro rural y regional.

- La liberalización de los sistemas de organización social a los diversos niveles sociales y su promoción para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil. Deben desterrarse, sin embargo, las prácticas clientelares y de cooptación de las organizaciones sociales y gremiales.
- Políticas de salarios en que el aumento de las remuneraciones guarde relación con la productividad.

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. Ello sólo puede darse sobre la base de un sistema de concertación-negociación con los sectores empresariales modernos, con los grandes actores sociales y la participación activa de los mismos.

La Concertación como Base de la Modernización

Un proceso de modernización democrático, capaz de asumir acciones como las señaladas implica cambios sustanciales en las relaciones entre actores agrarios. Para ello, es necesario desterrar prácticas excluyentes emanadas de la intolerancia que resultan en prebendas y clientelismo. Ello afecta el funcionamiento competitivo de los mercados y las posibilidades de modernización y racionalización estatal. De allí que la instrumentación del proceso de modernización deba ser en sí mismo un proceso de concertación negociado, en que los actores sociales ventilen sus conflictos y diferencias institucionalmente y acuerden las acciones a realizar.

La representación de los actores agrarios en el régimen democrático requiere la organización productiva y gremial, en agrupamientos sólidos y modernos, de cultura y funcionamiento democrático. En muchos países, las organizaciones empresariales y campesinas han evolucionado en dicha perspectiva, pero buena parte de las mismas son todavía de tipo tradicional: centralizadas, de liderazgo no alternativo, prebendalistas, etc. El sistema político debe establecer un sistema normativo que favorezca la reforma de

las organizaciones sociales, incentivando su organización democrática, descentralizada y eficiente.

Igualmente, deben incentivarse mecanismos de organización de los sectores más pobres de la sociedad, que permitan su constitución como actores sociales. En general, los pobres y miserables rurales no disponen de organizaciones y voz en la discusiones nacionales. La modernización propuesta implica, entonces, la promoción de entidades con capacidad de representación que procesen institucionalmente sus conflictos, y no desborden el sistema institucional.

Por el carácter territorial de los productores agrarios, por su heterogeneidad y por su diversidad productiva, la organización social y los sistemas institucionales de concertación implican distintos niveles territoriales y político administrativos (local, regional y nacional); sectoriales y por productos o rubros productivos; por tipos de productores (empresarios y campesinos). También, puede pensarse en organizaciones de tipo étnico o por género. Obviamente, en esta perspectiva existirán múltiples traslapes entre actores sociales y sistemas institucionales, pero que en conjunto implicarán una sociedad civil rural fuerte.

Es imprescindible, sin embargo, que se constituya un sistema de interacción entre este conjunto complejo y diverso de actores agrarios. Ello implica al menos tres modalidades: mesas de concertación amplias para procesar conflictos y acordar líneas globales para la modernización; mecanismos de negociación al interior de sistemas y cadenas productivas que incorporen productores agropecuarios, agroindustriales, consumidores y Estado; participación y negociación a nivel local y regional, en relación con los gobiernos locales y regionales. La noción misma de agricultura ampliada permite pensar un sistema amplio de concertación y coordinación.

En la región existen ya una serie de experiencias de este tipo que pueden constituir importantes puntos de partida: la participación gremial en los foros agropecuarios andinos y de CONASUR, los debates agrarios de Bolivia, así como el funcionamiento de los consejos agrarios cantonales en Costa Rica, para no citar sino unos pocos casos. En todos ellos, participan representantes gremiales de tipo nacional, regional y local donde acuerdan los ejes de las políticas agropecuarias, de desarrollo rural, etc.

Dicho proceso puede ser fortalecido, si los diversos tipos de productores participan de una misma cadena productiva, como es el caso de los pequeños productores modernizados que están articulados a los complejos agroindustriales por medio de cooperativas modernas y empresarialmente eficientes. Se pueden encontrar casos relevantes en el centro sur brasileño, en Uruguay, México y Guatemala. Lo anterior implica, que un aspecto central de la concertación es la tecnología como mecanismo que potencia las articulaciones entre diversos tipos de productores.

La concertación implica establecer claramente sus niveles y procedimientos, así como sus tiempos. Normalmente, ésta es más fácil a nivel sectorial o regional, que a nivel global. En este último nivel, incide más directamente el sistema político que los actores sociales directamente. En todo caso, la concertación implica un aprendizaje de una cultura democrática, en que se destierre la cultura intolerante, la exclusión del otro, etc. Existen muchos ejemplos en la región que apuntan ya en esa dirección.

En todo este proceso es imprescindible que se desarrolle un nuevo espíritu en los actores sociales, tanto empresariales como trabajadores y campesinos, que combine adecuadamente la búsqueda de la ganancia y de la rentabilidad, o el salario o remuneración justa y la responsabilidad colectiva. Este ethos sólo podrá desarrollarse, obviamente, en un contexto de estabilidad de políticas y de interacción constructiva entre los diversos actores sociales.

Una concertación como la que se propone debe funcionar estrechamente vinculada con el proceso de transformación expansiva de la agricultura. Temas como la agricultura ampliada: fortalecimiento del complejo agroindustrial como base para una nueva inserción de nuestros países en la economía mundial, el cambio tecnológico y la eficiencia productiva deben tener un lugar destacado en los acuerdos globales. En ese sentido, modernización implica un enorme esfuerzo de transformación del aparato productivo agropecuario, que se construye sobre la base de los actores sociales.

La Reforma Institucional

Un estilo de modernización como el propuesto en este documento, implica reestructurar las instituciones sectoriales en general

y al Estado sobre la base de su modernización. Ello significa, un mejoramiento en la eficiencia y eficacia, reducción de su área de acción, al tiempo que éste mantiene ciertas funciones básicas que le permitan neutralizar tendencias concentradoras. La reforma del Estado es un aspecto crítico de la modernización democrática ya que demanda una reestructuración construida sobre la base de una concertación amplia de actores sociales y políticos, que abra espacios para una interlocución permanente con ellos.

Solamente, si la reforma del Estado opera abriendo espacios de intercambio con las organizaciones sociales, de puede garantizar que dicho proceso refuerce el proceso de democratización y no genere tensiones que cuestionen el mismo proceso de modernización de la economía, de la sociedad y el régimen democrático. Esto obviamente, requiere de una voluntad política que le permita al Estado jugar un papel importante en cuanto a garante de los procesos de redistribución de ingresos y oportunidades y de foro de concertación. Unicamente, que en este caso dicho proceso no implica un crecimiento de la maquinaria estatal sino de las organizaciones de la sociedad civil. Los ámbitos de intervención estatal deben definirse de mutuo acuerdo y deben ser revisados periódicamente. En todo caso, los roles del sector público serán más fuertes en la medida que se vinculen con los actores sociales.

El rol del Estado debe construirse sobre la base de tres parámetros centrales: 1) la racionalización y el desarrollo de la capacidad de gestión estatal; 2) la privatización; y 3) la descentralización y desconcentración. Obviamente, estas tres dimensiones se refuerzan mutuamente para la construcción de un Estado reestructurado y moderno. Dicho proceso debe asociarse a una profundización en la democratización del Estado, su transparencia, la responsabilidad del funcionario público, etc.

La racionalización de la gestión estatal implica mejorar la balanza de pagos, eliminando el déficit fiscal tradicionalmente financiado por endeudamiento interno a través de la reducción del gasto público. Ello puede significar entre otros, la reforma tributaria, así como la reducción del empleo estatal y de los subsidios indiscriminados. Simultáneamente, se debe buscar mejorar los sistemas de administración pública y la capacidad de gestión del Estado.

En lo que hace al sector agropecuario, la concertación debe definir temas como la tributación agraria, la racionalización de los

ministerios e instituciones del sector público agropecuario, incluyendo los bancos de desarrollo y fomento. Implica, revisar también el sistema de subsidios, para que éstos se manejen eficientemente en relación a los productores realmente más necesitados. La racionalización de la gestión estatal debe operar cuidando no afectar los servicios dirigidos a los pobres rurales, pero sí asegurar que éstos se vuelven más eficientes.

La privatización, es otro elemento central para la modernización estatal en función de su papel regulador. El principio que debe animar dicho proceso, es la necesidad de una mayor complementariedad entre el Estado y los sectores empresariales. El control de aspectos estratégicos para la modernización resulta del acuerdo entre actores sociales, sin prejuicios sobre la capacidad relativa de cada uno. Para que la privatización sea un elemento básico de la modernización, debe desenvolverse en forma transparente y no reforzar monopolios y mecanismos de exclusión. Ello requiere que la modernización se abra hacia el mayor número de empresas, incluyendo las organizaciones empresariales, campesinas y de pequeños productores.

Muchas de las actividades consideradas de interés público como la investigación agropecuaria, el desarrollo rural, la extensión y aún la participación en los mercados, pueden ser instrumentadas por instituciones no estatales de interés general como los gremios, las fundaciones y las organizaciones no gubernamentales (ONG's). La privatización, en ese sentido, debe comprender a estas instituciones, muchas de las cuales vienen realizando dichas tareas en forma eficiente. En éstas la organización social puede ser un importante mecanismo de control y regulación social.

La descentralización es un tema primordial de la reforma estatal para la modernización democrática e incluyente. Entendemos por descentralización, al redistribución territorial de los mecanismos de decisión pública hacia los gobiernos locales y regionales. Dicho proceso debe darse por medio de los mecanismos de representación ciudadana; sin embargo, lo particular de este proceso es que permite una interlocución inmediata entre los actores locales, regionales y los gobiernos. Este potencial es lo que permite sugerir su capacidad para afianzar el sistema democrático. Para ser eficiente, debe acompañarse de procesos de desconcentración de recursos.

Generar Mercados más Competitivos

La modernización democrática de la agricultura y su fortalecimiento para participar en el mercado internacional requiere también la reforma de los mercados. Estos, en muchos casos, actúan en forma discriminante hacia categorías y grupos de la población rural, privilegian lógicas especulativas, tienen características monopólicas u oligopólicas, son poco competitivos, etc. Los agentes que intervienen en el mercado también presentan una serie de deficiencias e incapacidades que limitan los beneficios que obtienen de ellos.

El funcionamiento de los mercados debe ser también materia de concertación entre actores, para reforzar su capacidad competitiva. Ello implica, entre otros, desterrar los mecanismos de discriminación y exclusión en los mercados, en razón de raza o género; de tal manera que indígenas o mujeres no reciban retribuciones menores por sus productos o su trabajo. Tal y como lo han señalado diversos estudios esto es usual en varios países de la región. Igualmente, es imprescindible asegurar una equitativa participación de los pequeños productores en los mercados financieros y de productos, para modificar las prácticas por las cuales ellos tienen poco acceso al crédito o deben pagar mayores costos por su uso.

La existencia de mercados oligopólicos y concentrados es otra característica que se debe modificar. Esto resulta, tanto de prebendas estatales que otorgan exclusividades a empresas públicas o privadas, o como de mercados de pequeña dimensión. Varios estudios han demostrado, por ejemplo, que un número reducido de empresas agroindustriales y de agroexportación controlan buena parte de la producción en los países latinoamericanos. Ello se refleja en prácticas de imposición de precios a los productores muchas veces por debajo del mercado, obligación de ventas, etc. Debe liberalizarse en ese sentido los mecanismos de constitución de empresas para que terminen con dichas exclusividades y amplíen las posibilidades de participación en los mercados. Igualmente, deben facilitarse los mecanismos de negociación y concertación entre vendedores y compradores.

Las políticas macroeconómicas deben remover aquellos mecanismos que castigan la rentabilidad relativa del sector agropecuario, como el manejo de las tasas de cambio en favor del sector industrial y la economía urbana. En igual sentido, es importante remover

aquellas normas y prácticas administrativas que limitan las posibilidades de exportación.

Finalmente, resulta imprescindible dotar a los diversos tipos de productores agropecuarios de mayor capacidad empresarial. Esto es particularmente crítico para las empresas agropecuarias las mismas que se han desarrollado sobre la base de rentas institucionales, prebendas y subsidios que han coartado su desarrollo empresarial.

Ello se presenta con mayor agudeza entre los pequeños productores y campesinos, tanto organizados como para los que no lo están. El Estado limitó el desarrollo de esa capacidad de gestión por medio de los mecanismos clientelares y de tutela. En muchos casos, la gestión de las empresas campesinas fue asumida por funcionarios públicos y el acceso de los campesinos a los mecanismos de decisión se limitó considerablemente.

En uno y otro caso las empresas agropecuarias y sus mandos gerenciales se encuentran poco preparados para participar en mercados competitivos y amplios. El desarrollo de la capacidad empresarial de las empresas agropecuarias constituye un elemento centro de la modernización agropecuaria y agroindustrial. Para ello es necesario que se desarrollen sistemas de calificación de los recursos humanos en el campo de la gestión empresarial.

La reforma de los mercados agropecuarios debe resultar también, de un acuerdo entre los diversos actores. Esta no debe eliminar per se la participación reguladora del estado, pero sí debe darse en función de la expansión de los mercados hacia sectores vitales para la modernización como: la investigación tecnológica, la formación de recursos humanos, el desarrollo de oportunidades de inversión privadas en zonas estratégicas, etc. La experiencia de muchos de los países de industrialización reciente como los del sudeste asiático, demuestra que la intervención estatal puede ser altamente provechosa para la modernización. Lo importante para ello, es desterrar las prácticas que distorsionan los mercados o reemplazan potencialidades privadas similares.

El Desarrollo Rural en la Modernización

Diversos estudios han demostrado que las posibilidades de mejora en los ingresos de los diversos tipos de unidades rurales requiere respuestas específicas. Para 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. Sin embargo, para aquellos que tienen tierras, los campesinos y pequeños productores, la respuesta es mucho más compleja.

Definimos al desarrollo rural como el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente de predominancia campesina, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta de un conjunto de intervenciones tanto públicas como privadas, donde los empresarios deben jugar un papel relevante.

La modernización de las microregiones pobres de predominancia campesina requiere no solamente un marco de políticas macroeconómicas favorables para la agricultura, y la remoción de todos aquellos obstáculos que limitan el acceso de los campesinos a los servicios productivos, sino también el desarrollo de aquellos elementos básicos para la modernización como la capacitación de los recursos humanos rurales, información, infraestructura agropecuaria mínima (caminos y riego son los más importantes, pero crecientemente toman fuerza estratégica electrificación y comunicaciones) y acceso a las tecnologías agropecuarias modernas. Las necesidades específicas varían de situación a situación, en función de la ecología, del nivel de vinculación con los mercados, etc.

En todo caso, las posibilidades de mejora de las unidades campesinas minifundistas y sin tierra, se encuentran en el desarrollo de las microregiones rurales donde viven, incluyendo los centros urbanos. En efecto, las microregiones son aquellas estructuras sociales y económicas locales en que los diversos agentes productivos que la componen establecen un entramado denso de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Normalmente, está constituido por uno o más centros urbanos, de tipo intermedio y un área rural. En muchos casos, pero no siempre está encuadrado al interior de una circunscripción político administrativa.

Tradicionalmente, los centros urbanos y las áreas rurales circundantes establecen relaciones económicas de importancia por medio de sus centros de acopio, comercialización, abastecimiento de insumos y servicios básicos. Mientras más complejos son los enca-

denamios entre las áreas rurales y los centros urbanos, mayor es el valor agregado y el excedente local que se genera, mucho del cual se reinvierte en las mismas microregiones. Por ello, el centro urbano puede jugar un papel importante en cuanto al desarrollo rural, si se le suministran condiciones para que complejice sus funciones.

Es imprescindible generar condiciones para la inversión empresarial en las áreas rurales, y particularmente en los centros urbanos. Particular importancia tiene la inversión en la agroindustria, los servicios modernos de comercialización y de tecnología. Para ello es importante que se identifiquen oportunidades de inversión, se generen garantías especiales a los capitales que allí se invierten, se desarrolle mínimamente la infraestructura de comunicaciones y electricidad. En ello pueden participar tanto los capitales locales, como nacionales e internacionales.

La microregión puede visualizarse también como un sistema social y político, en que diferentes actores rurales y rural urbanos interactúan entre sí. En muchos casos constituyen sistemas de poder cerrados, en que pequeños grupos de poder local, normalmente asentados en los centros urbanos, dominan a la población rural. Sin embargo, la microregión puede visualizarse también como un espacio susceptible de modernizarse desde el punto de vista de las relaciones Estado Sociedad Civil. Las organizaciones de productores, las cooperativas de ahorro y crédito, las organizaciones campesinas locales constituyen la base para tal desarrollo. Su fortalecimiento hace más complejo el sistema político local y sienta las bases para la democracia a ese nivel. La descentralización en el sentido señalado anteriormente, constituye justamente, la idea fundamental que permite vincular democratización y modernización.

No debe entenderse de ninguna manera esta propuesta como un intento de desarrollo local aislado. Muy por el contrario, la idea básica es general condiciones para una articulación de las microregiones con los mercados más dinámicos, tanto los localizados en los países como aquellos en el mercado internacional. Las experiencias exitosas de desarrollo rural demuestran justamente la importancia de esa vinculación.

Si bien el contenido de la descentralización dependerá de las situaciones específicas en cada país, los criterios generales que deben guiarlo deben incluir: 1) todo lo que se puede gestionar a nivel local sin que el costo aumente significativamente; 2) aquello que

interesa preferentemente a la población local; 3) aquello que implique una mejora en la prestación de los servicios; y 4) 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 se adoptan.

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, crédito y reforma agraria, para las cuales el flujo de información es crítico para asegurar tal interacción. Ello significa que debe establecerse un sistema interactivo de información y comunicación que vincule la localidad al municipio, y a éste con la región y ésta última con el centro nacional.

Es necesario, entonces, 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. Sin embargo, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con los recursos, la capacidad gerencial y administrativa y los procedimientos que garanticen un justo acceso de los sectores rurales pobres ¹⁵.

La descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales implica 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. Ello implica simultáneamente, la concertación con los sectores sociales locales como también capacidad técnica para planificar el desarrollo microregional. Significa también, mayor coordinación interinstitucional, capacitación e in-

15 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 comprobado en todos los casos, el tipo de sistema institucional participativo propuesto está dirigido a contrarrestar aquello.

centivos para los administradores locales, muchas veces penalizados desde el punto de vista de las remuneraciones. La formulación y ejecución de proyectos deben quedar abiertas a las ONG's, a las organizaciones sociales y a las empresas locales.

La existencia en América Latina de un conjunto de organizaciones privadas con capacidad de implementar metodologías participativas y realizar actividades de promoción social para los sectores de bajos ingresos rurales las 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 ONG's, lo que implica desarrollar su relación con el Estado. A pesar de la importancia de esa relación, ella presenta una serie de dificultades que se explican por su historia. A pesar de ello, existen en el momento actual condiciones favorables para desarrollar una vinculación productiva.

BIBLIOGRAFIA

- Alegrett, Raúl y Hernández Juan Luis. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. *"Evolución Reciente de la Agricultura Venezolana"*.
- Altimir, Oscar. *Desarrollo, Crisis y Equidad*. Revista de la CEPAL No. 40, Abril 1990.
- Aparicio, Susana. *Rol de la Economía Campesina en la Reactivación Agropecuaria* en Seminario Internacional Políticas de Desarrollo Rural en el Area Sur. IICA, Oct. 1990.
- Arango Restrepo, Mariano. *Tendencias Productivas Recientes en la Economía Campesina (1975-1987)* - en BERNAL, FERNANDO. "El Campesinado Contemporáneo. Cambios Recientes en los Países Andinos." CEREC. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia 1990.
- Barria, Liliana et al. *"El Campesinado Chileno. Sus Organizaciones Productivas. Factores de Exito y Fracaso en un Funcionamiento Interno"*. ICECOOP.
- Basco, Mercedes C. de. *Para un Desarrollo Rural Posible en la Argentina*. IICA. Argentina. Agosto 1990.

- Basco, Mercedes C. de. *Evaluación de las Experiencias de Desarrollo Rural de la SAGyP con la Cooperación del IICA y del PNUD en el Noroeste Argentino (1986-1990)*. IICA. Argentina. Abril 1990.
- Barsky, Osvaldo. *Reflexiones sobre las Interpretaciones de la Caída y Expansión de la Agricultura Pampeana*. En: BARSKY, O. (Comp.) "La Agricultura Pampeana. Transformaciones Productivas y Sociales". F.C.E. IICA. CISEA. 1988.
- Barsky, Osvaldo et al. "La Agricultura Pampeana. Transformaciones Productivas y Sociales". C.F.E. IICA. CISEA.
- Bartra, Roger; Otero, Gerardo. "Crisis Agraria y Diferenciación Social en México". Rev. Mex. Sociol. año L, No. 1 (Ene/Mar), 1988.
- Barta, Roger. "El Poder Despótico Burgués". ERA/Serie Popular No. 60. México, 1978.
- Baumeister, Eduardo. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. "El Problema Agrario y los Sujetos del Desarrollo Nicaragüense".
- Baumeister, Eduardo. *Elementos para Analizar la Situación de la Agricultura Centroamericana y sus Tendencias en la Década de los Noventa*. Dactilografiado. 1990.
- Bejar, H.; Eguren, F.; Plaza, O.; Remy, M.I. "La Presencia del Cambio: Campesinado y Desarrollo Rural". DESCO, Lima, 1990.
- Bengoa, José. "Apuntes acerca de Campesinado y Sociedades Campesinas. Cambios Recientes en los Países Andinos". CEREC. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia, 1990.
- Borda, Dionisio. Revista Paraguaya de Sociología. "¿Qué hace el campesinado dentro de una economía capitalista?: Dos interpretaciones de su perspectiva." No. 69, Mayo-Agosto 1987. Asunción, Paraguay.
- Bouzas, Roberto. *Escenarios Económicos Internacionales de Corto y Mediano Plazo y América Latina: una Síntesis de las Proyecciones Disponibles (Proy. PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001)*. Oct. 1990.
- Calderón, Fernando; Dandler, Jorge. (Compiladores). "Bolivia: la Fuerza Histórica del Campesinado". UNRISD, CERES. Ginebra, Suiza. 1986.

- Calderón, Fernando; Dos Santos, Mario. (Compiladores). *"Modernización y Democracia en América Latina"*, Biblioteca de Ciencias Sociales, Col. Hacia un nuevo orden estatal en América Latina, vol. 9, 1991 (en prensa).
- Camacho, Daniel; Menjivar, Rafael. *"Movimientos Populares en Centroamérica"*. UNU-FLACSO-IISU-NAM, San José, 1985.
- Campero, Guillermo. *"Los Gremios Empresariales en el Período 1970-1983: Comportamiento Sociopolítico y Orientaciones Ideológicas"*. ILET. Chile. 1984.
- Castells, Manuel. *"Nuevas Tecnologías, Economía y Sociedad"* (lección inaugural) del Curso Académico 1988-1989, Madrid, Univ. Autónoma de Madrid, s/d.
- Cepalifao. División Agrícola Conjunta. *La Agricultura de América Latina: Transformaciones, Tendencias y Lineamientos de Estrategia*. Revista de la CEPAL No. 27. Diciembre 1985.
- Chiriboga, Manuel; Plaza, Orlando. *"Descentralización y Participación en la Administración de las Políticas y Programas de Desarrollo Rural"*. IICA. San José. 1989.
- Chiriboga, M.; León, R. et al. *"Movimientos Sociales en el Ecuador"*, CLACSO/ILDIS, Quito, 1986.
- Chonchol, Jacques. *Modernización Agrícola y Estrategias Campesinas en América Latina*. Revista Internacional de Ciencias Sociales. Junio 1990.
- Cox, Maximiliano y Chateauneuf, Rolando (Eds.). *"Potencial y Políticas para el Desarrollo Agrícola en Chile"*. Centro de Estudios del Desarrollo". Santiago, Chile. 1988.
- Degregori, Carlos I. *"Qué difícil es ser Dios. Ideología y violencia política en Sendero Luminoso"*. El Zorro de Abajo, Lima 1990.
- De Janvry, Alain. *"The Debt Crisis and Rural Development in Latin America"*. University of California at Berkeley. (1990).
- De Janvry, Alain et al. *"Rural Development in Latin America: an Evolution and Proposal"*. IICA. 1988.
- Díaz Bonilla, Eugenio. *Ajuste, el Sector Agropecuario y los Pequeños Productores en América Latina*, ponencia en Seminario Internacional Políticas de Desarrollo Rural en el Area Sur. IICA. Octubre 1990. Mimeo.

- Dos Santos, Mario (Comp.). *"Concertación político-social y democratización"*. Buenos Aires, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, 1987.
- Durán, Jesús. Seminario Internacional (1 al 4/9/88) - Chile La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. *"El Impacto de la Ayuda Externa en el Area Rural de Bolivia. Reflexiones sobre las ONG's Rurales"*. Agosto 1988.
- Esquel Group Foundation Inc. *Las Políticas de Desarrollo Rural: Balance y Perspectivas Estratégicas*. Documento preparado para el IICA. 1988.
- Fajardo, Dario. *Descentralización y Participación en la Administración de las Políticas y Programas de Desarrollo Rural*. IICA. 1989. 89 pág. Dactilografiado. Síntesis de estudios de caso de México, Guatemala, Colombia, París, Bolivia, Argentina y Brasil.
- Fesp. *Movimentos Sociais no Brasil. Política e Administracao*. Vol. I, No. 2, FESP, Sao Paulo, 1985.
- Figueiredo, V. *Estado, sociedade e tecnologia agropecuária*. FINEP, Brasilia, 1989.
- Figueroa, Adolfo. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. *"Transformaciones en la Agricultura de América Latina. Capitalismo con Campesinado"*.
- Fogel, Ramón. *Demandas Campesinas y Transición a la Democracia*. En Galeano, Luis (Comp.). *"Procesos Agrarios y Democracia en Paraguay y América Latina"*. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción. 1990.
- Fogel, Ramón. *"La Cuestión Agraria en el Paraguay. Apuntes para un Estudio CERI"*. Asunción. 1989.
- Fogel, Ramón. *"Movimientos Campesinos en el Paraguay"*. CPES. 1986.
- Forero Alvarez, Jaime. *Persistencia y Modernización del Campesinado en BERNAL, FERNANDO. "El Campesinado Contemporáneo. Cambios Recientes en los Países Andinos"*. CEREC. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia. 1990.
- García Jr., Afranio Raúl. *O sul: caminho do rocado. Estratégias de reproducao camponesa e transformacao social*. UnB-CNPq-MCT, Brasilia, 1990.

- Galeano, Luis. *Las Transformaciones Agrarias, las Luchas y los Movimientos Campesinos en el Paraguay*. Ponencia al Seminario Estructura Agraria y Movimientos Campesinos en América Latina 1950-1990. Quito, Ecuador. Diciembre 1990. Dactilografiado.
- Graziano Da Silva, José. "Estructura Agraria e Movimentos Sociais no Campo: Brasil, 1900/1990".
- Gómez, Sergio; Echenique, Jorge. "La Agricultura Chilena. Las Dos Caras de la Modernización FLACSO-AGRARIA". Santiago, Chile. 1958.
- Gómez, V.; Revesz, B.; Grillo, E.; Montoya, R. "Perú: el problema agrario en debate". Sepia I.
- Gia. *Historia del Movimiento Campesino*, Santiago, 1983.
- Gómez, Sergio. *Organizacoes Empresariais Rurais na America Latina: o caso do Brasil e do Chile*, en *Reforma Agraria*, Año 17, No. 2, Ago/Nov 1987.
- Gómez, Sergio. *El Movimiento Campesino en Chile*, Revista Paraguaya de Sociología, Año 22, No. 62. Enero/Abril 1985.
- Gómez, Sergio. *Nueva Estructura Agraria en América Latina*, en Seminario Internacional "La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectiva". GIA-CLACSO. Chile. 1988.
- L. Gómez Calcaño (Comp.). *Crisis y movimientos sociales en Venezuela*. Fondo Editorial Tropykos, Caracas, 1987.
- González Casanova, Pablo (Coord.). "Historia Política de los Campesinos Latinoamericanos". Siglo XXI, México. 1984. 4 tomos.
Tomo 1 - México, Cuba, Haití, Rep. Dominicana, Puerto Rico
Tomo 2 - Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua,
Costa Rica, Panamá
Tomo 3 - Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay
Tomo 4 - Brasil, Chile, Argentina, Uruguay
- Gordillo, Gustavo. "Campesinos al Asalto del Cielo. Una Reforma Agraria con Autonomía." Ed. Siglo XXI. México. 1988.
- Graziano Da Silva, José. *Las Representaciones Empresariales en la Moderna Agricultura Brasileña: las Disputas en la Transición hacia la Democracia*. Campinas, San Pablo. Dic. 1989. Dactilografiado.

Grzybowski, Candido. *Caminhos e Descaminhos dos Movimentos Sociais no Campo*. Río de Janeiro. 1986. Dactilografiado.

Hopkins, Raúl. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) *La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas*. "Políticas Económicas y Desarrollo Agropecuario: la Experiencia Peruana Reciente".

Ianni, Octavio (Comp.). "Movimentos Sociais no Campo". Ed. ?, Univ. Fed. do Paraná. 1987.

Ibañez, Gonzálo. "Pobreza y Marginalidad Rural". IICA. San José, 1988.

IICA. "Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe". San José, Costa Rica. 1989.

IICA. *Alternativas de Desarrollo: el Desafío para las Organizaciones no Gubernamentales*, extraído y traducido del Vol. 15 de "Desarrollo Mundial" 1987. Resúmenes de Ponencias del Simposio efectuado en Londres sobre el rol de las ONG's en el desarrollo. 1987.

IICA. *Estrategia para Fortalecer la Participación de la Economía Campesina en la Reactivación y el Desarrollo del Sector Agropecuario*. Documento preparado por el Programa III del IICA. IICA. San José. 1988.

IICA. *Los Programas de Ajuste Estructural y Sectorial. Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura*. Ago. 19-87. Serie Documentos de Programas, No. 1.

IICA. *América Latina y el Caribe: Pobreza Rural Persistente*. Serie Documentos de Programas, No. 17, Enero 1990.

Kritschke, P.; Scott; Mainwaring (Org.). *A igreja nas bases em tempo de transicao* (1974-85) L&PM-CE-DEC, Sao Paulo, 1986.

R. Laserna (Comp.). *Crisis, Democracia y Conflicto Social: La Acción Colectiva en Bolivia, 1982-85*, Ceres, La Paz, 1985.

Lehmann, David. "Democracy and Development in Latin America. Economics, Politics and Religion in the Postwar Period Polity Press". Cambridge. 1990.

Llambi, Luis. *Procesos de Transformación del Campesinado Latinoamericano*. En: BERNAL, FERNANDO. "El Campesinado Contemporáneo.

Cambios Recientes en los Países Andinos." CEREC. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia. 1990.

López Cordovez, Luis. "Transformaciones, Tendencias y Perspectivas" en Pensamiento Iberoamericano, No. 8. "Agricultura: Procesos y Políticas." Julio/Dic., 1985.

Martínez Borrego, Estela. *Cambios en la Estructura Agraria y las Formas de Participación Político-Social del Campesinado en México (1950-1990)*. Ponencia en Seminario "Estructura Agraria y Movimiento Campesino en América Latina 1940-1990". Dic. 1990. Quito, Ecuador.

Martínez, Mancio y otros. "Cambio Tecnológico en la Agricultura de Centroamérica". Ed. /. Honduras. 1987.

Martínez Nogueira, Roberto. *Las Organizaciones Corporativas del Sector Agropecuario*. En: BARSKY, O. (Comp.) "La Agricultura Pampeana. Transformaciones Productivas y Sociales" F.C.E. IICA. CISEA. Buenos Aires. 1988.

Monge Salgado, Carlos. Ponencia sin título presentada en el Seminario "Estructura Agraria y Movimiento Campesino en América Latina, 1950-1990". Dic. 1990. Quito, Ecuador. Se refiere al caso peruano.

J. A. Morales. Bolivia: Ajustes Estructurales en la Agricultura. Debate agrario No. 9, CEPES, Lima, 1990.

Muller, Geraldo. "As Relacoes Industria-Agricultura e os Padroes Agrarios no Brasil" en Rascunho No. 2. Faculdade de Ciencias e Letras. UNESP. Araraquara. Set. 1989.

Murmis, Miguel. *Sobre Expansión Capitalista y Heterogeneidad Social*. En: BARSKY, O. (Comp.) "La Agricultura Pampeana. Transformaciones Productivas y Sociales". F.C.E. IICA. CISEA. Buenos Aires. 1988.

Noé, Alberto. *Movimientos Sociales en Brasil. 1970-1982. Nuevos Actores en el Escenario Político*. FLACSO. San José, Costa Rica. 1984. UNU/PAL. Dactilografiado.

Oliveira, F. De; Dirceu, J. Et Aii. E agora PT: *Caráter e Identidade*. Ed. Brasiliense, 2a. ed., Sao Paulo, 1986.

Ortega, Emiliano. "Transformaciones Agrarias y Campesinado: de la Participación a la Exclusión." Santiago, Chile. 1987.

- Page, Joseph A. *"A Revolucao que nunca houve"*. Ed. Record. Brasil. 1972.
Título del original: The Revolution that never was.
- Paige, Jeffery M. *"Agrarian Revolution Social Movements and Export Agriculture in the Underdeveloped World"*. The Free Press. New York. 1975.
- Palau Viladesau, Tomas y Heikel, María V. *"Los Campesinos, el Estado y las Empresas en la Frontera Agrícola."* BASE-PISPAL. Asunción. 1987.
- Pandolfi, María Lia. *Movimento de Trabalhadores Rurais no Nordeste (1970-1984)*. Recife. 1985. Projeto Mov. Sociais na America Latina. Universidade das Nacoes Unidas. UNU.
- Luisa Pare. *"Movimiento Campesino y Política Agraria en México, 1976/1982"*. Revista Mexicana de Sociología, Año XLVII No. 4 (octubre-diciembre, 1985).
- Piñeiro, Martín E. *La Agricultura del Siglo XXI: Prospectiva para el Cambio*. Asociación Argentina de Economía Agrícola. Ponencia. Octubre 1990.
- Piñeiro, Diego. *La Crisis en los Mercados Agrícolas y sus Consecuencias Económicas y Sociales sobre un Pequeño País Agroexportador: el Caso de Uruguay*. CIESU. DT No. / 1988.
- PLANALC/IICA. *Plan de Acción Conjunta para la Reactivación Agropecuaria en América Latina y el Caribe*. Documento principal. San José, 1989.
- Pomareda, Carlos et al. *Las Políticas Macroeconómicas y la Agricultura*. IICA. Serie Documentos de Programas No. 14. Costa Rica. 1989.
- Ramos De Castro, Edna M.; Acevedo Marin, Rosa E. (Org.). *Amazonias em tempo de transicao*, OEA/Univ. Fed do Pará. Belém, 1989.
- Raventos, Ciska. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. *"El Agro Costarricense y el Programa de Ajuste Estructural"*.
- Rello, Fernando. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. *"La Agricultura Mexicana: Evolución, Crisis y Alternativas"*.
- Reis, Elisa. *Brasil: Cien Años de Cuestión Agraria*. Revista Internacional de Ciencias Sociales. Jun. 1990.

- Reuben Soto, William. *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) en el Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe*. IICA. Programa III. San José.
- Revesz, Bruno. Seminario Internacional (1 al 4/9/88 - Chile) *La Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas*. "Crisis y Reestructuración: el Agro Peruano 20 Años Después".
- Rivarola, Domingo (Comp.). *"Estado, Campesinos y Modernización Agrícola"*. CEPS. 1982.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. *"Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymará y qhechwa de Bolivia. 1900-1980"* UNRISD. Ginebra, Suiza. 1986.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. *"Política e Ideología en el Movimiento Campesino Colombiano. El Caso de la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos)"*. UNRISD - CINEP. Ginebra, Suiza. 1987.
- Rivera, Rigoberto. *Estructura Agraria y Movimiento Campesino en Chile*. GIA - Santiago de Chile. Dic. 1990. Dactilografiado.
- Rivera, Rigoberto. *"Los Campesinos Chilenos"*. GIA. 1988. Santiago.
- Rosenthal, Gert. *"El Desarrollo de América Latina y el Caribe en los Años Ochenta y sus Perspectivas"*. No. 39. Dic. 1989.
- Rusconi, Gian. *"Governare lo scambio politico"*, en Laboratorio Político, No. 2, 1981.
- Scherer Warren, Ilse. *¿Qué hay de "nuevo" en los Movimientos Sociales en el Campo?* Revista Paraguaya de Sociología. No. 75. Mayo-Ago/1989.
- Selowsky, Marcelo. *Etapas para la Reanudación del Crecimiento en América Latina. En Finanzas y Desarrollo*. Junio, 1990. pp. 28-31.
- Servolo De Medeiros, Leonilde. *"Historia dos Movimentos Sociais no Campo"*. FASE. Río de Janeiro. 1989.
- Sorj, B. y Wilkinson, J. *De Campesino a Ciudadano: Cambio Tecnológico y Transformación Social en los Países en Desarrollo*. Revista Internacional de Ciencias Sociales. No. 124. Jun. 1990.

- Sorj, B. y Wilkinson, J. *Apropiacionismo y Substitucionismo. Um novo enfoque sobre a Industrializacao da Agricultura*. Ponencia en Seminario Internacional de Agricultura Latinoamericana: Crisis, Transformaciones y Perspectivas. GIA - CLACSO. Chile. 1988.
- Suárez, Isauro. *El Movimiento Campesino Colombiano*. Controversia 126 - CINEP, Bogotá, 1985.
- Tomic, Blas. "Participación Popular y Desarrollo en la Base. En Buscando la Equidad". PREALC. 1986. pp. 159-185.
- Torres-Rivas, Edelberto. *Centroamérica: Democracias de Baja Intensidad*. En Pensamiento Iberoamericano No. 14. 1988.
- Touraine, Alain. "Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina". PREALC. 1987.
- Varios Autores. *Les Mouvements Paysans dans le Monde Contemporain*. Vol. I, II et III. Cahiers Internationans D'Histoire Economique et Sociale. No. 6-7-8.
- Vergara, R.; Figaro, F.; Aguilar, A. *El agro hoy: temas en debate*.
- Vega Centeno, Imelda. *Aprismo Popular: Mito, Cultura e Historia*. Lima, 1986 (2a. ed.).
- Vega Centeno, Imelda. *Ideología y Cultura en el Aprismo Popular*, Lima, 1986.
- Vial, Luis. *Síntesis, Análisis y Conclusiones de Seis Estudios de Cooperativas en América Latina*. CEAAL. Nov. 1986.
- Warman, Arturo. *Los Campesinos en el Umbral de un Nuevo Milenio*. Revista Mexicana de Sociología. Año 50. Enero/Marzo 1988.
- World Bank. "Poverty. World Development Report. 1990". World Development Indicators Oxford University Press. 1990.
- Zamosc, Leon. *Crisis Política y Perspectivas para la Democracia Rural en Colombia*. Universidad de California, San Diego. Dactilografiado. Marzo 1990.
- Zamosc, Leon. "La Cuestión Agraria y el Movimiento Campesino en Colombia. Luchas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)", 1967-1981. UNRISD. CINEP. Ginebra, Suiza. 1987.

AGRICULTURA AMPLIADA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, POLITICA INSTITUCIONAL Y DE RECURSOS HUMANOS.

*Rafael A. Trejos*¹

Antecedentes

América Latina y el Caribe (ALC) busca definir un nuevo modelo económico más abierto y participativo como respuesta al agotamiento del precedente. En el este modelo se contempla una nueva agricultura ampliada, moderna, equitativa y sostenible.

El nuevo planteamiento busca superar no sólo al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), sino además la estructura dual y conflictiva que consolidó en el pasado, con la existencia de una agricultura empresarial, moderna e insertada en la corriente comercial (tanto en el mercado doméstico como en el de exportación), por un lado y otra caracterizada por su baja productividad, rezago tecnológico y atomización, orientada fundamentalmente hacia el autoconsumo y al mercado interno.

El modelo ISI imperante hasta las décadas anteriores a los ochenta, generó además un falso antagonismo entre el agro y la industria, el cual se caracterizó por provocar varias situaciones, tales como:

- Una penalización del agro a través de su desprotección y exclusión del sistema de incentivos, derivados de una alta protección y subsidios para la industria y de una política tendiente a mantener los precios bajos de los alimentos consumidos por la población urbana.
- Aceleración del éxodo rural, al favorecer a la industria (típicamente de localización urbana) y a la concentración del gasto público social y en infraestructura, en las ciudades.

1 Consultor del programa I del IICA: Análisis y Planificación de la Política Agraria San José de Costa Rica. 1991.

- Limitaciones para el desarrollo de los encadenamientos intersectoriales, lo cual, no permitió el desarrollo agroindustrial, por ausencia de estímulos para la integración de la industria con la agricultura y el favorecimiento de la provisión de insumos vía la importación.

No obstante lo anterior, la crisis de los ochenta demostraron que el sector agropecuario tuvo una mejor capacidad de soporte y reacción en la mayoría de los países de ALC, pese a la desprotección y exclusión del sistema de subsidios, gracias a sus naturales ventajas comparativas que lo señalan, en la mayoría de los países de ALC, como en el sector competitivo por excelencia.

Qué nos deja el balance de las tres últimas décadas?

Una evaluación retrospectiva de los resultados de la estrategia ISI y de la respuesta de las estructuras productivas regionales a la crisis y las políticas de ajuste que han caracterizado la década de los ochenta, nos permite concluir en dos apreciaciones fundamentales.

Por una parte, se aprecia que si bien ALC se industrializó y creció durante los años setentas y ochentas, no pudo construir- salvo unas excepciones- una opción competitiva en el sector manufacturero. Esas excepciones se observan en pocas ramas de actividad y en pocos países.

En segundo término, se concluye que para la región, el eje agricultura/industria, pareciera ser el único bastión de competitividad para enfrentar los desafíos que se presentan para la región a nivel internacional.

El nuevo enfoque: la agricultura ampliada.

Para poder desarrollar el eje agricultura/industria y poder proyectarse eficientemente en mercados más competitivos y en un entorno de restricciones financieras, se debe cambiar el enfoque tradicional de la agricultura, por un concepto diferente que comprenda sus vinculaciones con las industrias proveedoras de insumos, con las actividades de transformación de productos agrícolas y con el sector servicios.

En efecto, el enfoque tradicional contemplaba a la agricultura como un sector primario productor de cultivos y crianzas sin proce-

sar, más allá de actividades de secado y arreglos para el almacenamiento de productos. Este enfoque desconoce la realidad económica y tecnológica de finales del siglo XX.

Por otra parte, concebir la agricultura tradicional como sector primario con escaso valor agregado, era una visión posible en el panorama de las economías agroexportadoras de principio de siglo, pero ello no contempla la realidad de fenómenos tales como:

- La urbanización creciente y las modificaciones de los hábitos de consumo que la acompañan. Por ejemplo, para 1979, en las ciudades de la región se concentró más del 70% de la población total de ALC, cuando esa cifra rondaba sólo el 50% en 1960.
- La necesidad de nuevos procesos intermedios entre la producción primaria y el consumo, tales como operaciones de limpieza, clasificación, empaque, conservación y transformación.
- Los cambios tecnológicos en las etapas de producción primaria y de transformación que inciden en el hecho de que la mayor parte del valor agregado (VA) sectorial se encuentre localizado fuera de los predios. Por ejemplo, en los Estados Unidos se estima que sólo el 10% del VA está en la finca y un 40% en el procesamiento y transformación.
- La creciente participación y gravitación de los insumos externos a la finca.
- La creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo que significa una mayor demanda por alimentos con mayor grado de procesamiento y mayor consumo de alimentos fuera del hogar.

En atención a los elementos anteriores, el nuevo enfoque a partir de de la visión del complejo agroalimentario, considera la incorporación de los vínculos de la producción primaria con la industria procesadora de alimentos y fibras, con la industria de la transformación, con la productora de bienes intermedios y hasta con las actividades de servicios para la agricultura.

En efecto, la consideración de la agricultura primaria y la agroindustria será el punto de partida para una reindustrialización competitiva a partir de los recursos naturales de la región, porque si bien la agricultura primaria ha ido perdiendo importancia en la gene-

ración del Producto Interno Bruto (PIB) regional, al considerarse las articulaciones con la industria alimentaria, surge un sector ampliado que representa en la actualidad entre el 25% y el 30% del PIB global.

Sin embargo, debe señalarse que esa realidad del sector ampliado no se recoge en los esquemas institucionales y en las políticas que manejan y orientan a las actividades agropecuarias, constituyéndose en una área de vacío institucional (zona gris) que debe resolverse.

El Sector Agricultura Ampliada en el modelo de apertura.

Resulta importante señalar en primer lugar, que el modelo de apertura surge en la región como respuesta al agotamiento al modelo ISI y a su incapacidad para generar las divisas necesarias que el mismo demandaba, frente al problema de la abultada deuda externa y la interrupción de la entrada de recursos compensatorios a la región, a raíz de la interrupción o atrasos en los pagos (servicio de la deuda), en que incurrieron la mayoría de los países en ALC.

En segundo lugar, la década de los ochenta nos muestra en la mayoría de los países de ALC, un itinerario de crisis económica, seguida por programas de estabilización (tipo FMI) que perseguían reestablecer los equilibrios macroeconómicos y ajuste estructural (tipo Banco Mundial) que buscan alcanzar una economía más eficiente, competitiva e insertada en el mercado internacional.

La crisis y los posteriores programas de estabilización y ajuste han afectado significativamente al sector primario de las economías, especialmente dejando como legado una institucionalidad debilitada, promoviendo la agricultura de exportación y desestimulando la producción dirigida al consumo interno.

En efecto, el nuevo modelo favorece la promoción de las exportaciones no tradicionales de origen agrícola y de hecho, éstas han evolucionado dinámicamente en la mayoría de los países.

Sin embargo, la exportaciones agrícolas consideradas tradicionales siguen teniendo un peso relativo importante y constituyen aún una fuente importante de generación de divisas. Estas siguen experimentando problemas de expansión por las clásicas limitaciones que imponen los acuerdos de restricción de ofertas o la inestabilidad de sus mercados y enfrentan en forma creciente el desarrollo de sustitutos, especialmente con los avances de la ingeniería genética y la biotecnología.

Al mismo tiempo, se ha experimentado un abandono paulatino de las consideraciones de seguridad alimentaria y desaliento a la producción para abastecer el consumo doméstico, especialmente en granos básicos, actividades productivas donde la economía campesina tiene una gran participación.

Por otra parte, la década de los ochenta significó una gran reducción de las políticas de subsidios y del gasto social en las zonas rurales y en términos generales, un aumento de la pobreza rural.

Apertura, agricultura y sostenibilidad financiera

La apertura representa el reto de alcanzar mayores niveles de eficiencia para tener competitividad en los mercados internos y externos. Para lograr lo anterior la agricultura latinoamericana debe modernizarse a través de una transformación productiva.

Dentro de la realidad del dualismo estructural persistente en la región, las empresas que operan en los circuitos del área comercial, para tener niveles de productividad que las hagan más competitivas han incurrido muy frecuentemente en prácticas de producción con criterios de rentabilidad financiera en el corto plazo, lo mismo que ha obviado cualquier consideración sobre la conservación de los recursos naturales.

En efecto, las prácticas de utilización intensiva de agroquímicos han generado degradación de suelos, contaminación de recursos, deforestación (por ejemplo, en el caso de la soya en Brasil), o deterioro de los suelos (v.gr. en la producción de oleaginosas en Argentina; o han destruído los ecosistemas de los manglares (v.gr. en la producción de camarones en Ecuador; o han afectado los niveles de la capa freática (v.gr en la producción de flores en la Sabana de Bogotá). También la utilización de agroquímicos en México y Chile son otros ejemplos de efectos adversos detectados en estudios recientes realizados por el IICA.

En el otro lado del espectro, las prácticas de subsistencia de la economía campesina han atentado también contra la preservación de los recursos naturales, especialmente en términos de la deforestación. En algunos países incluso, la deforestación fue incentivada por las políticas públicas que buscaban la expansión de la frontera agrícola, a través de las acciones de colonización.

América Latina está en una posición privilegiada que permitiría elaborar un diagnóstico optimista, ya que con apenas un 8.1% de la población mundial, cuenta con el 23% de las tierras potencialmente cultivables a nivel planetario, con el 17% de las tierras en pastizal, el 23% de los bosques, el 46% de las selvas tropicales y el 31% de las aguas dulces de escorrentía que pueden utilizarse de manera estable.

Constituye la región además, una de las mayores fuentes de diversidad genética del planeta y cuenta con el 3% de las reservas de petróleo y el 19% del potencial de energía hidroeléctrica.

Ante esa potencialidad, el gran desafío para participar en la apertura consiste en cómo conciliar políticas de modernización de la agricultura, hacerla incluyente y aumentar su productividad sin penalizar el uso de los recursos naturales, de tal manera de que se asegure la sostenibilidad del desarrollo en el largo plazo.

Es decir, la región debe compatibilizar las urgencias productivas del presente con las necesidades que enfrentarán las generaciones futuras.

Asimismo se deben hacer esfuerzos por superar el estado de pobreza y desarticulación social, la disparidad de ingresos y la incapacidad de gran parte de la población rural para construirse un futuro mejor.

Las políticas institucionales

- La década de los ochenta se caracterizaron por una pérdida de capacidad de las instituciones del sector. Ese debilitamiento en la institucionalidad sectorial se aprecia en varias facetas, por ejemplo:
- La pérdida en la capacidad para generar o influenciar políticas;
- Se opera una restricción financiera que reduce las políticas de soporte a la agricultura (subsidios, precios de garantía, asistencia técnica y transferencia de tecnología, etc.);
- Se elevan las tasas de interés y tiende a desaparecer el crédito subsidiado;

Al mismo tiempo, los países se embarcan en procesos de apertura y de integración que requieren para competir, reforzar mecanismos de concertación, de armonización de políticas, políticas de control y mejora en la calidad de los productos.

- Se reduce la asignación de recursos para investigación y desarrollo tecnológico (ID), para infraestructura, para control de calidad y cumplimiento de normas internacionales de calidad, fito y zoonosanitarias.
- Se debilita la inversión estratégicas en el campo (sistemas de riego, de refrigeración, de comercialización, de capacitación) y en infraestructura de apoyo a las exportaciones.
- Estamos ante una época de reducción del tamaño del Estado y de sus funciones, en un período en que paradójicamente se le hacen grandes demandas por parte de la sociedad civil, bien para complementar los esfuerzos productivos dirigidos hacia la exportación, bien para resolver los graves problemas heredados por la sociedad actual, algunos de los cuales -la pobreza y el deterioro de los recursos naturales- se han agravado, ya por la crisis y el ajuste, o por prácticas tecnológicas aplicadas con criterios meramente rentistas.

Por ello, simultáneamente que se pretende la modernización de la producción agrícola para competir en la apertura, se debe modernizar el Estado para que sea, aunque más chico, más eficiente en el cumplimiento de esas nuevas funciones.

Al mismo tiempo, el desarrollo institucional debe apoyar la organización del sector privado para que asuma las funciones que se le delegan al retirarse el Estado de varios campos, así como las nuevas funciones que se requiere desempeñar para operar en mercados abiertos y competitivos.

Debe ser tarea apremiante la organización de pequeños productores para que puedan acceder a la modernización, a integrarse en los circuitos comerciales y a los beneficios del comercio internacional.

Un último aspecto que es importante considerar es el relacionado con los recursos humanos. Se debe poner un énfasis especial en la formación de recursos humanos. La modernización no sólo es el aumento de la capacidad predial, sino también el mejoramiento en la capacidad de manejo. La capacidad de manejo o gerencia es el complemento fundamental de la tecnología para lograr una modernización de la agricultura.

Se requiere de agricultores más capacitados para producir y usar mejor la tecnología, para organizar procesos, manejar relaciones laborales y para mercadear productos.

El gran desafío en una época de reducción de los servicios de asistencia técnica y extensión por parte del Estado, es promover la

mayor participación del sector privado en esta tarea. Una forma de lograrlo es a través de la promoción de la organización grupal.

La organización grupal resulta fundamental no sólo en la etapa de producción, sino además en las restantes etapas de la cadena productiva hasta llegar al consumidor final.

Se requiere además cambios en los curriculum de las escuelas de agronomía, de economía agrícola y de los colegios agropecuarios.

Como conclusión, para poder operar en la apertura se debe lograr una modernización sectorial a todos los niveles de los complejos agroalimentarios y agroindustriales. Especial énfasis hay que poner en los niveles de la economía campesina, que son los sectores que tienen que superar mayores rezagos tecnológicos y condiciones de infraingreso.

Los tres factores mencionados, tecnología, gerencia y organización grupal, son determinantes para derivar beneficios, para lo cual una de las claves está en la formación del capital humano.

Una reflexión final

Los impulsores del nuevo modelo promulgan que una liberalización de los mercados generarán mayores niveles de comercio y mayores niveles de bienestar. Por lo tanto, nuestros países deben abrirse para aprovechar las ventajas del comercio internacional a través de la expansión de aquellas producciones para las cuales se tenga ventaja comparativa, al tiempo que se desestimulan las producciones ineficientes, que fueron artificialmente rentables en el pasado, gracias a los esquemas de protección imperantes.

Sin embargo, hay que contemplar varios aspectos a la hora de implementar dicha estrategia. En primer lugar, el comercio internacional no está libre como se promulga, debido en gran medida a que los países desarrollados no se abren y mantienen prácticas proteccionistas para sus productos agrícolas.

En segundo término, porque mantienen barreras arancelarias escalonadas conforme se avanza en el nivel de transformación de los productos primarios. Ello, atenta contra la posibilidad de que integremos, transformemos y demos mayor valor agregado a los productos de nuestros campos, ya que con ellos difícilmente tendremos acceso a esos mercados. Además, porque mantienen barreras no arancelarias que son más difíciles de superar.

En tercer lugar, porque el comercio no se da necesariamente por tener ventajas comparativas, y se desarrolla el nuevo concepto de ventajas competitivas que va allá de la posición ventajosa de poseer valiosos recursos naturales y humanos.

En cuarto término, porque el comercio internacional de productos agrícolas y agroindustriales, está altamente influenciado por el papel de las empresas trasnacionales alimenticias, que a través de sus prácticas de comercio "intrafirma", manipulan los niveles de precios de dichos productos.

Por lo anterior, debemos prepararnos mejor para participar en el aparentemente inevitable proceso de apertura económica.

MODELOS DE DESARROLLO, SECTOR AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL: HACIA UN NUEVO PARADIGMA

*Carlos Felipe Jaramillo*¹

Juan José Perfetti

Jorge Ramírez

INTRODUCCION

Durante la década de los ochenta ocurrió un cambio generalizado en las estrategias de desarrollo en los países de América Latina. Del esquema general de sustitución de importaciones de corte proteccionista propuesto por la CEPAL, se ha pasado a un modelo de desarrollo "hacia afuera" en el cual la asignación de recursos responde con mayor libertad a las fuerzas del mercado.

Existe consenso con respecto al efecto favorable sobre el sector agropecuario como resultado del cambio en el patrón de desarrollo, ya que dicho sector jugaba un papel secundario en el modelo de sustitución de importaciones. En el nuevo modelo, se eliminan las políticas selectivas y discriminatorias contra la agricultura, lo cual debe redundar en mejores perspectivas de crecimiento para el sector.

Sin embargo, el impacto del nuevo modelo de desarrollo y de las políticas del Estado sobre los campesinos en el nuevo entorno no ha sido claramente establecido. El propósito de este documento es presentar algunas reflexiones en torno a los anteriores interrogantes. La tesis central es que el cambio de modelo de desarrollo debe estar acompañado de un período de transición en el cual el Estado debe

1 Carlos Felipe Jaramillo: Economista, asesor del Consejo Nacional de Política Fiscal, Bogotá 1991.

Juan José Perfetti: Economista Agrícola, Consultor y asesor de la Federación Nacional de Cafeteros, Bogotá 1991.

Jorge Ramírez: Economista, Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá 1991.

facilitar la movilidad de factores con miras a la transformación empresarial de los campesinos. En el mediano y largo plazo, los campesinos deben vincularse al nuevo modelo como empresarios agrícolas, dejando de recibir atención especial por parte del Estado.

El documento está dividido en siete secciones de las cuales esta breve introducción es la primera. En la segunda se hace un breve recuento de las políticas asociadas al modelo de sustitución de importaciones. En la tercera se exponen los lineamientos generales del nuevo modelo de desarrollo "hacia afuera" y sus posibles efectos sobre el sector agropecuario. En la cuarta se hace una breve reseña sobre las políticas de desarrollo rural desde la década de los sesenta y su papel en el modelo de sustitución de importaciones. En la quinta, se explora el papel de las políticas de desarrollo rural en el contexto del nuevo modelo de desarrollo. En la sexta, se hacen algunas reflexiones sobre la descentralización. En la séptima y última, se presentan algunas conclusiones.

EL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES

Postulados y políticas

Desde la década del cincuenta, la formulación de políticas económicas en América Latina ha sido inspirada por un modelo económico conocido como de sustitución de importaciones o de desarrollo "hacia adentro". Dicho modelo fue desarrollado inicialmente en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y acogido casi sin excepción por las autoridades económicas de sus países miembros (CEPAL, 1950; Prebisch, 1959).

La concepción del modelo de desarrollo "hacia adentro" se originó de una actitud pesimista sobre el potencial del sector exportador como motor del desarrollo. Dicho pesimismo se basaba en el convencimiento de que los términos de intercambio entre las materias primas y los productos industriales están condenados a deteriorarse continuamente, por la mayor elasticidad ingreso que exhiben estos últimos. Por tanto, se estimaba que el desarrollo basado en la exportación de materias primas llevaría a un patrón de desarrollo limitado e inestable, que difícilmente podría conducir a procesos de crecimiento acelerado.

A cambio del dinamismo en el sector exportador primario, el modelo cepalino proponía un proceso de industrialización acelerada como motor del desarrollo y crecimiento². Según los postulados del modelo, este sector goza de una serie de atributos positivos, como el estímulo a sectores proveedores (backward linkages), a industrias transformadoras (forward linkages) y a procesos de adopción y generación de tecnologías modernas (Hirschman, 1958). Por tanto, el efecto multiplicador del sector industrial es mayor al del resto de sectores de la economía y justifica la adopción de un patrón de desarrollo que le otorgue un tratamiento privilegiado.

Dentro de este esquema de desarrollo "hacia adentro", el Estado cumple un papel protagónico, pues tiene a su cargo acelerar el proceso de industrialización. Asumir esta responsabilidad, implicó la adopción de políticas de corte proteccionista, con la erección de barreras arancelarias, la sobrevaluación de la tasa de cambio y el racionamiento de divisas, en favor de las importaciones de bienes de capital. Además, el Estado es responsable de facilitar la transferencia de recursos y excedentes de los sectores primarios hacia los centros urbanos y las industrias allí establecidas. En este sentido, el esquema requiere una canalización desproporcionada de recursos públicos en beneficio del sector industrial y de medidas para favorecer los términos de intercambio entre este sector y el resto de la economía.

Como extensión del papel del sector público dentro del modelo de desarrollo "hacia adentro", los estados de América Latina asumieron directamente la responsabilidad de una porción importante de la inversión industrial a través de la creación de empresas públicas industriales o empresas mixtas. Se argumentaba que esta actitud era importante en áreas que el sector privado no estaba dispuesto a desarrollar. De esta manera, el modelo de desarrollo implicó un crecimiento del aparato estatal y niveles de intervención pública en la actividad económica nunca antes alcanzados.

Papel del sector agrícola

Dentro del modelo de sustitución de importaciones, el papel del sector agrícola es secundario al protagonismo del sector industrial,

2 Véase Sheahan (1987), pp. 82-93 para una discusión de las políticas asociadas al modelo de sustitución de importaciones.

cumpliendo la función primordial de proveer recursos para el resto de la economía ³. Estos recursos incluyen la mano de obra excedentaria, alimentos y materias primas, excedentes financieros y divisas provenientes de las exportaciones. Dependiendo del tamaño del sector, la población rural también puede jugar un papel importante en las etapas iniciales del proceso de desarrollo, como mercado primario de la producción industrial, perdiendo importancia en esta función con el crecimiento del mercado interno urbano.

En la concepción cepalina, el sector agrícola demanda atención del Estado solo en función de su capacidad para aportar al sector industrial recursos y materias primas, para su mejor funcionamiento. Por lo tanto, se busca los mecanismos más efectivos para trasladar sus excedentes hacia el sector industrial. Dichos mecanismos, en la práctica, incluyeron una amplia gama de gravámenes implícitos y explícitos, tales como los impuestos a las exportaciones agropecuarias, los controles de precios a los alimentos y la acción de agencias públicas de mercado agrícola, dedicadas a la extracción de excedentes ⁴. Los recursos así obtenidos se trasladaban a la industria o a subsectores proveedores de alimentos y materias primas, necesarias para el proceso de industrialización. En concordancia con estas acciones, el gasto público se orientó prioritariamente hacia la provisión de servicios e infraestructura en beneficio del sector industrial y sus subsectores asociados.

Resultados del modelo

Los resultados del modelo de desarrollo descrito arriba son ya bien conocidos ⁵. Bajo el régimen proteccionista se fomentó un sector industrial ineficiente, oligopólico e incapaz de absorber la demanda

- 3 Véase Grindle (1986), pp. 53-56 para una discusión del impacto sobre el sector agrícola del modelo de sustitución de importaciones
- 4 En Fedesarrollo (1989) se presenta una cuantificación de las transferencias de la agricultura hacia otros sectores para el caso de Colombia en el período 1965-1986.
- 5 Para una discusión de los resultados del modelo de sustitución de importaciones véase Sheahan (1986) pp. 82-93 y Little, Scitovsky y Scott (1970).

de empleo urbano. Dicha ineficiencia, se ha reflejado en un estancamiento de la tasa de crecimiento de la productividad industrial, en gran parte motivado por el marcado atraso tecnológico de empresas cuyo mercado está asegurado. La desmotivación del sector exportador agrícola llevó a un patrón de desarrollo caracterizado por crisis cambiarias recurrentes, agravadas por la política de sobrevaluación de la moneda y el sobredimensionamiento del gasto público con sus secuelas inflacionarias.

Las políticas del modelo de desarrollo "hacia adentro" fueron beneficiosas para ciertos subsectores agropecuarios ligados al patrón distorsionado de industrialización, aunque tuvieron un efecto neto negativo sobre el sector (Valdés, 1989). Las políticas de extracción de excedentes y la escasa participación del sector en la inversión pública condujeron a un atraso tecnológico y productivo que se manifestó en una baja dinámica de crecimiento.

En la práctica, el esquema de sustitución de importaciones permitió la adopción de políticas compensatorias para ciertos subsectores dentro del sector agropecuario. Esta compensación se materializó a través del acceso a crédito barato, insumos subsidiados e importaciones de bienes de capital y precios de sustentación artificialmente elevados. Buena parte de estos subsidios fueron a manos de grupos reducidos de agricultores especializados en productos estratégicos para la industria y en alimentos para los centros urbanos. Dichas políticas profundizaron la desigualdad en el campo y distorsionaron la asignación eficiente de recursos entre los distintos subsectores agropecuarios.

HACIA UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO

Lineamientos generales

Durante la década de los ochenta, el estancamiento en las tasas de crecimiento y productividad de las economías latinoamericanas pusieron en evidencia las crecientes limitaciones del modelo de desarrollo "hacia adentro". Como respuesta, en países como Chile, Bolivia, México y Colombia se viene articulando un nuevo modelo basado en la inserción de las economías a los flujos de comercio internacional y en el reconocimiento de las limitaciones del mercado interno como motor del crecimiento ⁶.

Este nuevo modelo de desarrollo, denominado "hacia afuera", otorga una mayor importancia a las fuerzas de mercado en la asignación de recursos, rechazando los privilegios sectoriales asociados con el modelo anterior y permitiendo la especialización de acuerdo con las ventajas comparativas de cada economía. De esta manera, se busca revitalizar el proceso de desarrollo exponiendo la producción interna al estímulo de la competencia internacional, lo cual obliga a que los productores sean más eficientes y adopten cambios tecnológicos que aumentan el bienestar y el crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo.

Las políticas asociadas con el nuevo modelo incluyen la eliminación de aquellos impuestos que distorsionan las señales económicas, tales como las restricciones cuantitativas al comercio, los altos aranceles y los gravámenes a las exportaciones. La eliminación de estos impuestos se complementa con una nueva estructura tributaria, en donde juegan un papel destacado los impuestos de efectos neutros en la asignación de recursos, como los impuestos al valor agregado y predial. Además, el Estado facilita el desarrollo local del sector financiero, para permitir un flujo más libre y abundante de recursos, hacia los sectores más rentables⁷.

Un requisito importante para garantizar el éxito del nuevo modelo de desarrollo es la aplicación de políticas ortodoxas de manejo económico, en la medida en que se reconoce que su éxito depende del establecimiento de un ambiente macroeconómico sano. Dicho ambiente se caracteriza por tasas de inflación bajas, equilibrio en los ingresos y gastos del sector público y una tasa de cambio libre determinada según las fuerzas del mercado. Un ambiente macroeconómico estable y neutro es requisito fundamental para que las fuerzas del mercado conduzcan a una mayor movilización de recursos hacia las actividades productivas del sector privado, lo cual debe redundar en mayores tasas de inversión y crecimiento en la economía.

- 6 Balassa et. al. (1986) presentan una lúcida exposición del modelo de desarrollo "Hacia afuera". Para el caso de Chile, véase Edwards (1986) y Valdés, Hurtado y Muchnik (1991). Sobre Colombia, véase Hommes (1990).
- 7 En la medida en que por fallas del mercado no se ofrezca crédito de mediano y largo plazo para inversiones agropecuarias el Estado podría adoptar medidas correctivas.

El nuevo modelo de desarrollo "hacia afuera" implica un nuevo planteamiento sobre la participación del Estado en la economía, en el cual el sector público le restituye al sector privado la responsabilidad primordial de dirigir los procesos de producción en donde éste es más eficiente. De esta forma, las nuevas responsabilidades primarias del gobierno son: (i) proveer un marco regulatorio apropiado para que la actividad económica privada se desempeñe satisfactoriamente, (ii) garantizar la provisión de servicios básicos públicos, en especial, los de salud, educación y seguridad social para la franja de población más deprimida y (iii) realizar inversiones públicas en infraestructura básica — puertos, carreteras y comunicaciones — con el fin de facilitar el acceso a los mercados internacionales e interconectar los mercados internos. Así, el papel del Estado dentro de la esfera productiva se restringe a actuar donde se presentan fallas de mercado, aumentando su eficiencia en las funciones que desarrolla.

Es también deber del Estado, propender por una distribución del ingreso más equitativa. Para tal efecto, no solo se espera que el mayor dinamismo de la economía y su efecto positivo sobre el empleo se conviertan en factores que ayuden a aumentar el nivel de vida de las clases bajas, sino que la acción estatal directa a través del gasto social, centrado en los grupos más pobres de la población, garantice un mejoramiento en la distribución del ingreso. Este esquema de focalización del gasto social no solo se justifica por conducir a una mayor eficiencia en el gasto público, sino porque en el instrumento más efectivo para reducir la pobreza y mejorar el nivel de desigualdad social en el corto plazo.

La agricultura y el nuevo modelo de desarrollo

La aplicación del nuevo modelo de desarrollo debe llevar a un reordenamiento de recursos al interior de la economía, permitiéndole a la agricultura, dada su importancia en las economías latinoamericanas, convertirse en una actividad dinámica, que contribuya significativamente al crecimiento del ingreso, el empleo, las exportaciones y a reducir la pobreza. Aunque en el corto plazo las actividades que se verán más favorecidas con el modelo son las denominadas "transables" y particularmente el grupo de exportables, eventualmente, el beneficio llegará al grupo de los "no transables"

en parte, por el mayor crecimiento de la demanda interna derivado del mayor dinamismo que el modelo le imprime a la economía.

El sector agropecuario debe verse favorecido tanto por las políticas macroeconómicas y comerciales como por las sectoriales, asociadas al nuevo modelo. En el ámbito macroeconómico, la estabilidad de los precios y el modelo ortodoxo en materia fiscal deben facilitar la transmisión de señales económicas claras y la generación de mayores recursos para la inversión en el campo. La liberación del régimen comercial y la fijación de un nivel de tasa de cambio de equilibrio deben restablecer los incentivos a los subsectores exportadores, fomentar el crecimiento de nuevos reglones de exportación y abaratar el costo de los insumos importados.

La "neutralidad" frente a las posibilidades de desarrollo de los diferentes sectores económicos, representa un beneficio para la agricultura, al eliminar políticas selectivas y discriminatorias contra el sector. Esto significa que las políticas sectoriales pierden su carácter compensatorio, con lo cual se reduce su campo de acción y se permite la eliminación de muchos de los instrumentos de intervención sectorial.

Concretamente, y en la medida en que los mercados operen adecuadamente, desaparece el manejo selectivo y restringido que tradicionalmente se le venía dando al crédito de fomento, ya que las actividades agropecuarias se nutrirán de los recursos globales, compitiendo en igualdad de condiciones con el resto de sectores. La inversión pública responderá a la bondad económica y financiera de los proyectos y no continuará siendo afectada en su asignación por decisiones descrecionales, no siempre sustentadas en un riguroso análisis de beneficio-costos. El manejo adecuado de la tasa de cambio evitará tener que recurrir a mecanismos transitorios o permanentes de apoyo a las exportaciones del sector, y los exportadores podrán recibir nítidamente las señales del mercado internacional, manteniendo la competitividad de la producción doméstica frente a la externa. De esta forma, se evita sostener actividades exportadoras sin claras ventajas comparativas.

Otros de los instrumentos que desaparecen, y el cual fue ampliamente utilizado por muchos de los países de la región en el pasado, es el relacionado con las restricciones cuantitativas al comercio. Igualmente, desaparecen las intervenciones directas en los precios, permitiendo que los mercados sean los encargados de pro-

porcionar las señales adecuadas a los agentes económicos respecto a la asignación de sus recursos.

Lo anterior podría interpretarse como si en el nuevo modelo las políticas sectoriales perdieran vigencia. Sin embargo, como resultado del propio modelo, la concepción del papel del Estado cambia. Se reduce y se hace más racional su intervención, dejándole al sector privado un mayor campo de acción. Concretamente, las acciones estatales relacionadas con la agricultura se dirigen a mejorar la transparencia y competitividad de los mercados, a la provisión de bienes públicos y a la promoción de actividades que generen las mayores externalidades positivas para los agentes privados. Al mismo tiempo, esta acción se dirige a corregir las posibles externalidades negativas que el accionar propio del Estado puede generar.

Como resultado de los anteriores planteamientos, en el nuevo modelo de desarrollo "hacia afuera", pierden vigencia y sentido las políticas de subsidios focalizados de carácter permanente y de tratamiento preferencial a subsectores específicos. En este sentido, las intervenciones directas, cuando son socialmente justificables, deberán ser transparentes y tener un carácter transitorio. Cuando este tipo de intervención esté relacionado con actividades productivas, estas deberán hacerse teniendo en consideración la viabilidad financiera y económica de las mismas en el largo plazo. En el modelo desaparece también la operación discriminatoria de las agencias estatales de mercadeo agrícola, restringiéndose su acción a la solución de situaciones coyunturales indeseables. En su reemplazo, el sector privado toma a su cargo la comercialización agropecuaria, apoyado en una adecuada información de precios y mercados, a la que contribuye el sector público especialmente en su captura.

Por su parte, el Estado reestablece el equilibrio en la inversión pública, ya que la reducción de su campo de acción le permite dedicar un mayor volumen de recursos hacia la provisión de bienes públicos esenciales para un mejor funcionamiento de la actividad agrícola. Entre estos se encuentran: la infraestructura básica, la adecuación de tierras, la investigación básica no apropiable y la transferencia de tecnología ⁸. Adicionalmente, el Estado deberá

8 El Estado podría también propiciar la puesta en marcha de mecanismos de estabilización tales como franjas de precios para aquellos productos cuyos mercados se caractericen por la alta inestabilidad en sus precios.

promover el establecimiento de una legislación antidumping, para evitar que subsectores con capacidad de competir en los mercados internacionales sean afectados por la competencia desleal a través de subsidios coyunturales.

En razón a que uno de los principales fundamentos del nuevo modelo es dejar que el mercado asigne eficientemente los recursos, el Estado deberá concentrar su acción no solo en la remoción de las distorsiones que se presentan en los distintos mercados de bienes y factores, sino crear las condiciones para que los mismos operen adecuadamente. En este sentido, el sector público puede facilitar cambios en la tenencia de la tierra, cuando la distribución desigual se constituya en un obstáculo para la asignación eficiente de factores y el crecimiento de la productividad. También es tarea fundamental del Estado propender por la reducción de la incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes privados.

Ajustes al modelo en el sector agrícola

La discusión anterior supone, entre otras cosas, que los mercados funcionan de manera eficiente, y que el Estado garantiza, desde el punto de vista social, que la señal que los agentes privados reciben es la adecuada. Sin embargo, la realidad puede ser diferente. Al ponerse en marcha el nuevo modelo, la mayoría de los gobiernos encuentran mercados altamente distorsionados, y la presencia de externalidades que impiden a muchos agricultores acceder adecuadamente a los factores básicos de producción, como son la tierra, el agua, el crédito, y los insumos. Existe además, la externalidad institucional, poco documentada por los académicos, que no permite que las entidades estatales respondan a las señales correctas para orientar su acción.

A partir de esta realidad, resulta fundamental para los países Latinoamericanos adelantar las reformas y ajustes necesarios a las políticas de desarrollo rural vigentes, de tal forma que los postulados básicos del nuevo modelo se logren de una manera efectiva. En este sentido, es papel del Estado minimizar las externalidades negativas al igual que mejorar la operatividad de los mercados, eliminando las fallas que en estos se presentan. Estas condiciones son necesarias para garantizar una transición adecuada hacia la plena operación del nuevo modelo.

En este orden de ideas, es imperativo que el Estado adelante acciones dirigidas a apoyar los campesinos durante el período de transición con el fin de que estos puedan incorporarse plenamente y de manera adecuada al nuevo modelo de desarrollo. Para tal efecto, es necesario poner en marcha una estrategia que impulse la movilidad de los factores de producción, evite el acceso discriminado en favor de ciertos grupos o regiones a los bienes y servicios públicos, y potencialice los encadenamientos que puedan existir entre regiones y sectores. En este sentido, puede contemplarse el diseño de planes agropecuarios de "transición" o reconversión agrícola, orientados a preparar y facilitar la acción de los campesinos dentro del nuevo modelo. Sin embargo, este tipo de programas deben ser temporales, evitando un tratamiento especial continuo hacia un grupo específico de agricultores, como sucedió en el anterior modelo. Por el contrario, la estrategia propuesta debe operar de tal forma que sea el propio modelo el que seleccione al agricultor del futuro.

Durante el período de transición, y con el fin de reducir los actuales niveles de pobreza presente en la gran mayoría de los países de la región, el gasto social no deberá ser discriminatorio; por el contrario, es necesario que considere como su población objetivo a todos los pobres de la sociedad sin diferenciar entre los pobres urbanos y los pobres rurales, sin perjuicio de que los programas respondan a circunstancias específicas para maximizar el efecto sobre el bienestar de la población objetivo. Para lograr lo anterior, se deben adelantar las reformas institucionales necesarias y poner en marcha nuevos esquemas de atención a los grupos objetivo.

EL DESARROLLO RURAL EN AMERICA LATINA

Antecedentes

En los últimos 30 años, los países de América Latina han puesto en marcha diferentes tipos de programas y acciones para combatir la pobreza rural. Estos programas se han definido en tres categorías. El primer enfoque corresponde a acciones de reforma agraria, las cuales se presentaron en forma más radical en países como Perú y Bolivia. El segundo, se dirige a obtener mejoras en los ingresos y en el bienestar de los campesinos, mediante acciones de carácter productivo, que en algunos países fueron combinadas con servicios

sociales y de infraestructura. Por último, especialmente en los años ochenta, se ha recomendado un enfoque más integral, mediante la combinación de los dos anteriores.

La reforma agraria, como instrumento que supera la pobreza rural, perdió viabilidad política e institucional durante los 70, cuando las evaluaciones demostraron que el impacto de las políticas seguidas en los 60 no había sido el esperado. Como alternativa, se formularon estrategias orientadas a mejorar las condiciones de producción y productividad de los pobres rurales, a través de inversiones complementarias ⁹. Aparecen, entonces los Programas de Desarrollo Rural Integrado, primero en México (1973), luego en Brasil (1974), y posteriormente en Colombia (1975). Otros países lideraron programas similares en los años siguientes y actualmente el programa se encuentra vigente en la gran mayoría de ellos.

Las metodologías de desarrollo rural integrado se fundamentan en procurar el crecimiento económico via un incremento en los ingresos del sector rural. Para tal efecto, se privilegian los aumentos en los ingresos generados por la introducción de nuevas variedades agrícolas. En segundo lugar, via un incremento sustancial de la demanda para bienes no agrícolas y agrícolas, diferentes a los producidos típicamente en el sector rural como efecto de los mayores ingresos. En tercera instancia, el crecimiento agrícola aumenta la demanda efectiva por obras de infraestructura, como carreteras rurales, electrificación, y comunicaciones, lo que a su vez, reduce la brecha en las relaciones de precios urbano-rurales y estimula el intercambio de bienes entre estos dos sectores.

Aunque los diferentes Programas DRI en América Latina han compartido estas orientaciones comunes, buscando el incremento de la producción agropecuaria y su productividad, se han dado diferencias importantes principalmente en relación con los objetivos estratégicos. En algunos países, entre ellos Colombia, los problemas de empleo, la migración rural-urbana y los bajos niveles nutricionales, constituyeron punto central para la elaboración de la estrategia.

Otros aspecto diferencial ha sido el énfasis dado a la solución de carencias sociales o productivas. En países como México y Brasil, el

9 Infraestructura social y productiva, desarrollo tecnológico, comercialización, recursos naturales, etc.

componente social apareció siempre como elemento de primer orden y en otros, como en Colombia y Ecuador, el aspecto productivo se convirtió en el más importante.

Resultados de los programas

Una evaluación realizada a los diferentes programas de Desarrollo Rural Integrado en 1989, muestra como, a pesar de los esfuerzos en términos de asignación de recursos, del establecimiento de sistemas institucionales y de formación profesionales, los resultados son limitados y desalentadores frente a las expectativas generadas (Jordán, 1989).

Ciertamente el impacto de los programas ha sido diferenciado. En países como México y Ecuador, luego de más de una década de desarrollo rural, los resultados no son satisfactorios. Por un lado, el impacto sobre la productividad fue limitada, especialmente para alimentos básicos, en las pequeñas unidades campesinas. Por otro lado, en México especialmente, los flujos migratorios del campo hacia la ciudad han venido aumentando y los ingresos de los campesinos más pobres se encuentran en los mismos niveles críticos de comienzos de la década de los setenta.

En Colombia, los resultados son mejores ¹⁰, si bien se muestran desiguales en términos de la población. El DRI ha beneficiado principalmente a los sectores campesinos con mayores posibilidades de capitalización, determinando entre otros factores, por el acceso a los mercados. Sin embargo, su impacto ha sido reducido sobre el resto de la población rural. Esta condición no parece ser diferente a los resultados que presentan otros países; la estructura de pobreza rural no ha variado, continúan los fenómenos de migración rural-urbano, y persiste la baja producción y productividad del sector campesino.

Es importante destacar que los programas de desarrollo rural han efectuado aportes, en términos de: la mayor transferencia de recursos hacia las áreas campesinas mas pobres; el mayor conoci-

10 Las más recientes evaluaciones realizadas sobre el DRI así como los estudios de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (DNP, 1990), muestran un cierto dinamismo de la economía campesina, en relación principalmente con sus niveles de producción y productividad generales.

miento sobre la problemática campesina (lo cual permitió en alguna forma abordar con mejores elementos la búsqueda de soluciones para este sector); y finalmente, el inculcar una concepción de integralidad en la formulación de las políticas orientadas para el sector campesino.

El desarrollo rural en el modelo de sustitución de importaciones

El modelo económico de sustitución de importaciones se caracterizó por las altas distorsiones que la misma intervención del Estado producía, con efectos sobre las relaciones de intercambio en los mercados de bienes y servicios. Por su impacto, se hizo necesaria una estrategia específica para el sector campesino. En una situación donde los precios indicaban poco, los mercados no otorgaban incentivos al aumento en la eficiencia, y la decisión de quien era el ganador y perdedor dependía de decisiones arbitrarias del nivel central, se hizo indispensable una acción orientada a solucionar los conflictos que el mismo modelo generaba sobre el sector campesino.

En varios países, la acción del Estado para el sector rural se basó en grandes esfuerzos de inversión, en producción y comercialización, a fin de disminuir la brecha existente en los rendimientos de los cultivos campesinos y comerciales, y mejorar las condiciones post-cosecha de sus productos. Desafortunadamente, el problema campesino no radica únicamente en la productividad de sus cultivos y en las facilidades de comercialización de estos. Se requiere un conjunto de instrumentos y estrategias complementarias para lograr que este esquema, en un plazo moderado, proporcione los beneficios esperados y aumente de forma sostenida el bienestar de la población rural.

Algunas restricciones de estructura aparecen en el desempeño del modelo de desarrollo rural; entre estas se encuentran el pequeño tamaño promedio de los predios, el bajo potencial productivo de los mismos, la inseguridad en la tenencia, y, de manera crítica, la escasez de oportunidades de empleo, fuera de la finca para el poblador rural.

En el caso colombiano, en particular, el empleo rural aumentó significativamente en los últimos años, resultado exógeno al modelo de desarrollo rural. Esta condición ha servido para amortiguar las

rigideces en la tenencia de la tierra, y en las productividades de las variedades típicas de la economía campesina.

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL Y EL NUEVO MODELO

Así las cosas, el tipo de acciones específicas, como las que se han llevado a cabo en el pasado, que han tenido por objeto beneficiar a cierto grupo de productores, mediante las estrategias de desarrollo rural integrado, no son compatibles con el nuevo modelo, puesto que el Estado y los mercados garantizarán que se atienda adecuadamente las demandas de los agricultores. Respecto a este último punto, es bueno recalcar que en este modelo operará un agricultor sin restricciones de acceso a los mercados de bienes y factores. El Estado, deberá facilitar que los diversos tipos de agricultores puedan acceder, entre otros, a suficientes recursos de crédito, a la tierra, a la tecnología, a la inversión en adecuación de tierras, y especialmente, se equilibren sus condiciones a través de la remoción de las distorsiones en los mercados. De esta forma, la definición tradicional de campesino deja de tener vigencia, ya que él mismo se transforma y se integra a los mercados.

En este contexto cabe preguntarse ¿para qué proteger o dar tratamiento preferencial a un grupo específico de productores si los mismos pueden operar abierta y eficientemente en los mercados, e igual beneficiarse de las nuevas condiciones?

No obstante lo anterior, y dados los altos índices de pobreza que presentan muchos de los grupos campesinos de los países latinoamericanos, se deberán adelantar programas especiales dirigidos a satisfacer sus necesidades básicas primarias. Estos programas se enmarcarán dentro de lo que anteriormente hemos denominado el gasto social, pero, en contraste con la forma como operaba el anterior modelo, dichos programas no harán parte integral de la política sectorial.

Con el modelo de apertura y modernización de la economía los países en desarrollo han emprendido rumbo hacia lograr un rápido crecimiento de sus economías, aprovechando sus ventajas comparativas. Contrario a lo que muchos piensan, que el sector rural es el más desfavorecido con el funcionamiento de este modelo, este sector podría convertirse, en términos relativos, en su principal beneficia-

rio. El mayor reto que enfrenta las comunidades rurales en el futuro es como responder a las oportunidades y presiones que esta dinámica les ofrece.

De esta forma, las viejas estrategias de desarrollo rural integrado y reforma agraria deben ser reorientadas. Se debe buscar una estrategia más amplia desde todo punto de vista, que evite fundamentalmente la concentración de los bienes y servicios públicos en determinados grupos o localidades. Debe impulsarse la movilidad de los factores de la producción, donde se potencialicen los encadenamientos de la agricultura e industria a nivel local, a través de una visión más regional que puramente rural.

Para la mayoría de los analistas, la economía campesina es una forma particular de organización de la producción que no puede ser entendida a partir de la racionalidad de una empresa, sino que es entendida como una forma diferente, que tiene otros mecanismos de articulación a la sociedad ¹¹. Esto no significa que la continuidad de esta racionalidad especial deba convertirse en la meta de la acción de la política de economía campesina. Una estrategia más empresarial, que le permita al campesino vincularse al nuevo modelo, debe ser a donde deban apuntar las acciones del Estado. La nueva estrategia debe propender por generar estímulos a la inversión privada como medio para generar la capitalización del sector rural y la generación de empleo.

EL MODELO ACTUAL Y LA DESCENTRALIZACION

En algunos países de América Latina se viene dando una mayor descentralización en los campos políticos, fiscal y administrativo, en forma paralela al proceso de apertura. Una de las virtudes de la descentralización es que ésta crea un marco más adecuado para que el Estado tenga un mayor acercamiento a las verdaderas necesidades de la población rural. En este sentido, en el medida en que se profundicen estos procesos, será factible que el modelo de desarrollo "hacia afuera" opere de una manera más apropiada. Las responsabilidades del desarrollo regional, en el marco de la descentralización, recaerán sobre los propios interesados y por lo

11 Véase por ejemplo Plaza (1987).

tanto, el sentir de sus necesidades podrá expresarse de manera más clara. Esto le facilitará al Estado responder de una manera más acertada a las necesidades regionales y mejorará su control: los propios beneficiarios podrán realizar una veeduría efectiva sobre las acciones estatales.

Por otra parte, y en relación con la población campesina, el accionar conjunto del nuevo modelo de desarrollo y de la descentralización llevarán a que la atención de las necesidades manifiestas de estos grupos sea responsabilidad de las autoridades locales. Es así como una función más de los gobiernos seccionales será el de acercar al Estado a los ciudadanos. Para tal fin, el fortalecimiento de los canales de participación ciudadana es uno de los pilares de las nuevas relaciones Estado-sociedad, al igual que el fortalecimiento general de la democracia. Están dadas las condiciones para configurar una nueva concepción del desarrollo rural, en el sean los campesinos los cogestores de su propio desarrollo.

CONCLUSION

En este estudio se ha presentado un breve resumen del papel del sector agrícola en el modelo de desarrollo que prevaleció en los países latinoamericanos durante las últimas décadas. Los efectos negativos de este patrón de desarrollo sobre el sector han llevado a la gradual adopción de un nuevo modelo "hacia afuera" en el cual se le otorga un mayor liderazgo a las fuerzas de mercado y se eliminan los mecanismos de extracción de rentas del sector agropecuario.

Adicionalmente, este estudio ha presentado una serie de reflexiones sobre el impacto del nuevo modelo de desarrollo sobre los campesinos y las políticas del Estado con respecto a este segmento de la población en el nuevo entorno. Es evidente que las estrategias de desarrollo rural basadas en reformas agrarias o en programas de desarrollo rural integrado no son adecuadas para que el campesinado enfrente los retos y oportunidades del nuevo modelo de desarrollo. Una continuación de estas políticas significaría prolongar el aislamiento de la población campesina en modalidades de producción atrasadas y con poco futuro.

El cambio de modelos de desarrollo debe estar acompañado de un período de transición en el cual el Estado debe facilitar la movilidad de factores — particularmente, tierra — con miras a la trans-

formación empresarial de los campesinos. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, los campesinos deben vincularse al nuevo modelo como empresarios agrícolas, dejando de recibir atención compensatoria por parte del Estado. Los programas especiales para atender la pobreza del sector rural deberán ser dirigidos a satisfacer sus necesidades básicas, enmarcándose dentro de la política de gasto social.

BIBLIOGRAFIA

- Balassa, Bela, Gerardo M. Bueno, Pedro Pablo Kuczynski y Mario Henrique Simonsen . *Hacia una renovación económica en América Latina*. México: El Colegio de México 1986.
- CEPAL . *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. Nueva York: Naciones Unidas 1950.
- Departamento Nacional de Planeación . *Misión de estudios del sector agropecuario*. Bogotá: Editorial Presencia 1990.
- Edwards, Sebastián. "Stabilization with liberalization: an evaluation of ten years of Chile's experience with free market policies", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 33, 1986.
- Fedesarrollo. "*Flujo de capital entre la agricultura y el resto de la economía: evidencia del caso colombiano 1965-1986*", mimeo., Bogotá 1989.
- Grindle, Merilee S.. *State and countryside: development policy and agrarian politics in Latin America*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press. 1986
- Hirschman, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press. 1958.
- Hommes, Rudolf . "Una propuesta económica para los noventa", *Estrategia*, No. 141. 1990
- Jordan, Fausto. *La Economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. San José: IICA. 1989
- Krueger, Anne O., Maurice Schiff y Alberto Valdés eds. *The political economy of agricultural pricing policy*. Baltimore: the Johns Hopkins University Press. 1991

- Little, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott . *Industry and trade in some developing countries: a comparative study*. London: Oxford University Press. 1970.
- Plaza, Orlando. "Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos," mimeo., Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural. 1987.
- Prebisch, Raúl. "Commercial policy in the underdeveloped countries," *American Economic Review*, Vol. 49. 1959.
- Sheahan, John. *Patterns of development in Latin America: poverty, repression and economic strategy*. Princeton: Princeton University Press. 1987.
- Valdés, Alberto, Hernán Hurtado y Eugenia Muchnik . "Chile", capítulo 4 de *The political economy of agricultural pricing policy*, Vol. 1, Latin America, eds. Krueger, Anne O., Maurice Schiff y Alberto Valdés. Baltimore: the Johns Hopkins University Press. 1991.
- (1989). "Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: la experiencia suramericana", mimeo., Washington, International Food Policy Research Institute.

SEGUNDA PARTE:
LAS ECONOMIAS CAMPESINAS
Y LA INTERNACIONALIZACION
DE LA ECONOMIA

ECONOMIA CAMPESINA: LIMITES Y POTENCIALIDADES EN EL CONTEXTO DE APERTURA Y MODERNIZACION

*Orlando Plaza*¹

"La experiencia histórica muestra que el desarrollo de largo plazo carece de viabilidad en ausencia de cierto grado de integración y equidad sistémicas, que incorporen a todos los estratos de la sociedad al proceso de modernización, en lo tocante, tanto a su contribución productiva como a la satisfacción de las demandas" (Altimir, 1990:21)

"... hará falta concebir y aplicar estrategias para impulsar el crecimiento económico de manera que favorezca a las clases sociales y a las comunidades menos privilegiadas, tanto en muchos países industriales como en el mundo en desarrollo" (Banco Mundial, 1991:174)

"Una situación internacional favorable puede facilitar el rápido desarrollo económico. Corresponde a los países industriales, que sólo tienen una quinta parte de la población, cuatro quintas partes del comercio mundial y casi todas las exportaciones de capital y tecnología. Sus repercusiones en el desarrollo son mayores a medida que son más los países en desarrollo que se orientan hacia el exterior. Las perspectivas de crecimiento económico y rápido desarrollo en todo el mundo dependerán predominantemente del desempeño económico de los países industriales" (Banco Mundial, 1991:175)

"Una dinámica vocación exportadora exige que haya eficiencia en un mercado nacional en constante expansión" (Esser, 1985:113)

Presentación

La presente ponencia, atendiendo a la convocatoria del Seminario, busca: "analizar en los nuevos contextos de modernización y apertura económica, las tendencias, posibilidades y limitaciones de

1 Miembro Investigador de Desco, Profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú

la economía campesina en América Latina" y "precisar cuáles son los espacios que pueden ocupar en los nuevos contextos".

Dada la vastedad y complejidad del tema, y la diversidad de situaciones nacionales que enmarcan y definen a las economías campesinas, la ponencia abordará tendencias generales y gran parte de las reflexiones estarán referidas a países con importante presencia de población campesina.

El trabajo asume que las tendencias estructurales, a nivel de países y del sistema internacional, están en reacomodo; y que las propuestas y modelos de desarrollo para América Latina están en redefinición. Desde esa perspectiva se pretende precisar en que consiste la nueva situación y los nuevos modelos, y explicitar el *terreno conceptual*, a partir del cual se *definen los problemas y las soluciones* del desarrollo y de las economías campesinas.

La situación por la que atraviesa el sistema internacional y la región, es propicia no sólo para renovar diagnósticos, análisis y propuestas, sino sobre todo para revisar categorías, parámetros y contenidos con los cuales hemos definido e imaginado el desarrollo.

El trabajo está organizado en dos grandes partes. La primera aborda el contexto social y conceptual de la discusión en curso sobre desarrollo y su relación con la estructura agraria y las economías campesinas. La segunda se ocupa de las tendencias generales de las economías campesinas, dentro de las transformaciones de la estructura agraria y de la sociedad global, y señala algunas de sus principales limitaciones y posibilidades en el contexto actual y en los modelos de desarrollo. Concluye esta parte con algunos puntos que se consideran centrales para el fortalecimiento y desarrollo de las economías campesinas, dentro de una estrategia de desarrollo del interior de los países, que supere el sesgo antirural, las exclusiones económicas e institucionales, la desarticulación del aparato productivo y amplíe las capacidades de las personas.

EL CONTEXTO SOCIAL Y CONCEPTUAL DEL DESARROLLO

¿Existe un nuevo modelo de desarrollo?

En el contexto de grandes transformaciones mundiales, ideológicas, políticas, económicas y tecnológicas, que redefinen el sistema in-

ternacional y el peso de los países centrales y en desarrollo, América Latina y el Caribe se encuentran en un momento de inflexión histórica con respecto a su antiguo patrón de desarrollo. (CEPAL, 1990).

Esta inflexión está signada, entre otros aspectos, por el enorme peso de la deuda externa; la crisis; la recesión y pérdida de dinamismo de las economías de la región; la deslegitimación de los aparatos institucionales; la disminución de los salarios reales; y el acrecentamiento de la pobreza no sólo rural sino también urbana.

Estos procesos están acompañados por la revisión, aún no acabada, de los enfoques y las propuestas que organizaron el pensamiento y la acción del desarrollo, caracterizada fundamentalmente por las críticas a la industrialización por sustitución de importaciones, la planificación y la intervención del Estado en la economía; el renacimiento inicial de propuestas neoliberales que fundamentan a las políticas de ajuste, formuladas por el Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial BM, y la gestación y búsqueda de alternativas de desarrollo, y no sólo de estabilización, sobre todo en los últimos años ².

En la década pasada el terreno de la *discusión* fue ocupado centralmente por el problema de la deuda, en detrimento de los modelos y propuestas de desarrollo. Los gobiernos apelaron a medidas de corto plazo, y las estrategias estructurales para manejar la crisis de la deuda fueron dictadas en lo fundamental por el FMI y el BM (devaluación de la moneda del país; reducción o eliminación de las subvenciones al consumidor y muchas otras formas de gasto social; elevación de los tipos de interés para incrementar el ahorro interno; reducción de la oferta monetaria; disminuir presencia del Estado en la economía; desreglamentar el mercado y apertura de la economía al mercado internacional). El balance de los éxitos alcanzados por las políticas de ajuste no es muy alentador con respecto al crecimiento, mucho menos para el desarrollo.

- 2 Conviene distinguir los extremos neoliberales cuya propuesta central es lograr la modernización, eficiencia y competitividad a partir de las fuerzas del mercado y la apertura total al sistema internacional, de las propuestas más elaboradas y atemperadas de los organismos multinacionales como el FMI; y prestar especial atención a las formulaciones de CEPAL, FAO, UNICEF e IICA y a sus matices de orientación, derivados en parte del tipo de sectores sociales y problemas que atienden.

“Los programas de ajuste por lo general incluyen medidas de estabilización y reformas estructurales. A corto plazo, la estabilización puede frenar el crecimiento del producto. En la mayoría de los casos, los incrementos de la eficiencia y el producto que cabe esperar de las reformas estructurales requieren mucho más tiempo.

Se han hecho varios estudios de evaluación de los resultados económicos antes y después de la aplicación de los programas del FMI sin tener en cuenta factores externos ni considerar situaciones hipotéticas contrarias a los hechos. Estos estudios confirman que la balanza de pagos mejora, pero los datos sobre el crecimiento y la inflación no son concluyentes.” (Banco Mundial, 1991:134).

Dadas las características del momento histórico y conceptual de la región y del sistema internacional, y los resultados alcanzados por las políticas de ajuste, es muy pertinente preguntar si las políticas de apertura constituyen un nuevo modelo de desarrollo para América Latina y el Caribe; ¿en qué y cómo supera a los anteriores modelos?; ¿cuáles son sus elementos centrales?; ¿cómo incluye o no las características sociales y económicas de la sociedad, y no sólo las variables económicas que cada escuela suele privilegiar para definir problemas y soluciones?; ¿cómo entiende a los distintos sistemas de producción, tipos de productores, mercados y que papel les asigna?; ¿Cómo evalúa el funcionamiento real de la economía en las sociedades de América Latina y el Caribe?; ¿qué papel le asigna al agro y a la economía campesina?; ¿cómo supera los sesgos antirurales y proteccionistas de la industria?; ¿Hay otros modelos en camino, o son propuestas “sociales” para paliar los efectos de las políticas de apertura?

Desarrollo: tradición conceptual y procesos sociales

Responder las interrogantes señaladas demanda un trabajo colectivo para realizar un diagnóstico del funcionamiento de las economías en las sociedades de América Latina y el Caribe; revisar los enfoques utilizados; las estrategias derivadas; y los instrumentos de política diseñados y aplicados.

Sin embargo, para los fines de esta ponencia, es necesario organizar algunos puntos al respecto, con el objeto de encuadrar, aunque

sea globalmente, los límites y posibilidades de la economía campesina en la nueva situación ³.

La viabilidad de las economías campesinas no depende sólo de las políticas económicas, ni de los enfoques con los cuales se definen los problemas y las soluciones. Las economías campesinas, las políticas y enfoques dependen directamente de los procesos sociales; de la distribución y acceso a los recursos; del funcionamiento de la economía; de la fragilidad o fortaleza, legitimidad o no de las instituciones; y del grado de organización, diferenciación y articulación de los actores, a partir de sus intereses, situación socioeconómica y política y de sus culturas y deseos, en suma de las características y naturaleza de la sociedad.

Intereses y cultura contribuyen a que los actores se definan unos frente a otros, no siempre como iguales, ni como portadores de los mismos derechos ni de las mismas necesidades, sobre todo cuando la institucionalidad que rige las relaciones entre personas, o regula las relaciones con el Estado son frágiles. Acontece entonces que los otros son negados en su realidad concreta, y pasan a constituir parte de los problemas, o se tornan invisibles.

Los analistas académicos y políticos no se libran fácilmente de las pre definiciones de la realidad, lo cual se expresa en sus enfoques, propuestas de políticas y definición de objetivos y actores a considerar. En parte, debido a eso, en muchos países de América Latina y el Caribe las economías campesinas han sido definidas como categorías analíticas, y no como expresión de la forma en que está organizada la sociedad.

- 3 Los enfoques del desarrollo no integran con precisión, en las medidas macro, propuestas para el agro y sobre todo para las economías campesinas. El desarrollo rural es un enfoque sectorial, no articulado sistemáticamente a las propuestas globales, y en la práctica constituye un conjunto de políticas marginales con recursos marginales, (IICA, 1990).

La ausencia de enfoques integrales y que asuman la dinámica de las sociedades, se manifiesta en la carencia de marcos interpretativos globalizadores que permitan dar cuenta de los efectos diferenciados y a la vez unificadores sobre la agricultura, la industria, lo rural, lo urbano, de procesos que atraviesan la sociedad; la configuración del mercado interno; la separación del poder público y privado; la constitución del tejido social e institucional.

Pero, no sólo es una cuestión de marginación o invisibilidad conceptual, sino que ésta expresa la exclusión social, y en la mayoría de ocasiones, la refuerza, por eso es necesario precisar la relación entre exclusión social y conceptual, y establecer si los llamados nuevos modelos superan ambas exclusiones.

En la actual discusión en curso sobre desarrollo, los enfoques difieren en sus modos de definir y priorizar problemas y soluciones, por lo que es necesario hacer un *balance conceptual*, político e histórico de lo que aconteció y porque aconteció; una *identificación* de los problemas y de los procesos que llevaron a ello; una *definición de las soluciones*, en función de las dinámicas sociales, es decir de los correctivos e incentivos socialmente viables (viabilidad determinada en primera instancia por las características básicas de la propia sociedad, enmarcadas en el contexto internacional y en los procesos de globalización de la economía); y una *precisión de los grados de autonomía y responsabilidad* de los países y los actores, en el pasado y en el futuro.

En referencia a estos aspectos y a los problemas de exclusión social y conceptual, es posible distinguir, gruesamente, dos posiciones claves:

- el nuevo modelo consiste en adaptarse, a través de la apertura, el mercado y la competitividad, a las tendencias de la economía mundial, cuya dinámica está marcada por el ritmo y funcionamiento de las sociedades industriales. En este caso basta con el diagnóstico de que el **modelo** anterior no funcionó, no se requiere identificar responsabilidades o se las traslada al Estado, y no se plantea el problema de la autonomía para organizar la sociedad, pues implícitamente se acepta que la organización deberá regirse por el ritmo impuesto por las sociedades centrales.
- El nuevo modelo exige la transformación *de las sociedades* de cara a los problemas detectados y al contexto internacional, las tendencias sistémicas de la economía y los ritmos generados por los países industriales. En este caso sí es imprescindible ubicar responsabilidades pasadas y futuras, y definirse frente a la cuestión de autonomía para organizar la sociedad y autocentrar la economía.

Para ubicar el terreno de la discusión, finalmente es conveniente recordar que la noción de desarrollo es una noción compleja que encierra múltiples horizontes históricos y puntos de referencia empíri-

cos e ideológicos, y conceptualmente encierra múltiples significados. La noción de desarrollo simultáneamente alude a tres dimensiones: estilo, proceso socioeconómico y modelo, que es necesario distinguir para clarificar el sentido de la discusión, y para evitar confundir la novedad de la situación con la novedad de la propuesta.

Estilo de desarrollo

El estilo de desarrollo está enmarcado en una noción de progreso vinculada a la emergencia y aplicación de un *tipo de racionalidad* dirigida al manejo de fines y medios (racionalidad instrumental la llaman algunos), al descubrimiento, por medio de la ciencia, de leyes de funcionamiento sociales y naturales, y a la intervención sobre éstas mediante la técnica reforzada por el desenvolvimiento del capitalismo industrial.

La empresa es definida como la forma racional de organizar la actividad económica; la industria como el sector dinámico y eje del desarrollo de fuerzas productivas y generación de riqueza; las ciudades como la forma moderna y abierta de organizar el espacio, la cultura, la vida social y económica; la burocracia estatal como la organización racional para atender la esfera pública.

En relación a esta noción de progreso y a los logros de la industrialización se fijan los caminos para alcanzarlo, y se genera una noción de sociedad que tiende a universalizarse, y a dejar de lado las otras racionalidades económicas y culturales.

En breve, al establecerse una identificación entre progreso, industria y ciudad, tanto desde la *realidad social como conceptual*, se vuelve sentido común y vía de desarrollo el *estilo urbano industrial*, del cual, como afirma Cardoso (1981), son tributarias tanto las propuestas de desarrollo capitalistas como las socialistas.

El estilo urbano industrial es el transfondo de todas las propuestas de desarrollo, y presupone la desaparición o transformación de todas las otras formas de racionalidad económica y cultural. Es un enfoque globalizante que señala los grandes parámetros de *lo deseable y lo aceptable*, por tanto de lo que debe permanecer y de lo que debe cambiar. Es la visión moderna, generada a partir de los países centrales y de su éxito en el dominio del sistema económico y del mercado, de cómo debe organizarse la sociedad, la economía y el Estado.

Este estilo encierra una forma de construir la realidad social, y simultáneamente, de construir socialmente la realidad (Berger, 1968). En él, los campesinos y las sociedades rurales no tienen sitio, ni son visibles. Pero la realidad es más terca que las ideas, aunque las ideas, como afirma Quijano (1986), sean cárceles de larga duración.

Modelo de desarrollo

Para los propósitos de esta ponencia, entenderemos por modelo al conjunto de objetivos globales, sustentados en el estilo urbano industrial de desarrollo, expresados en una estrategia de crecimiento y ordenamiento de la economía y la sociedad, y operativizados en un conjunto de políticas macroeconómicas, sectoriales e institucionales.

El modelo de desarrollo, aún cuando se presente en forma simple, es una construcción compleja que encierra diagnóstico, objetivos a alcanzar y procedimientos; aunque pensado para resolver los problemas de la sociedad y sus integrantes, usualmente se mueve en el terreno conceptual del sistema económico, por lo que sus propuestas son expresadas en forma de correlaciones entre variables económicas. Los modelos pueden poner el acento en las economías nacionales, o en el sistema económico mundial, o en la interacción de ambos niveles, con el objeto de precisar el grado de éxito de sus propuestas.

Como es obvio, las consecuencias de aplicación del modelo, no se reducen al funcionamiento de las variables económicas, sino tienen repercusiones duraderas en la vida personal y social. Los modelos, implícita o explícitamente, amplían o reducen los derechos y las capacidades de los sujetos y de sus organizaciones (Sen, 1983); e inciden en el funcionamiento de las instituciones.

En la actualidad, existe un relativo consenso para diferenciar desarrollo de crecimiento económico (FAO, UNICEF, CEPAL, IICA, BM), pero las propuestas recomendadas para los países de América Latina y el Caribe, son centralmente económicas; los aspectos políticos, institucionales, culturales y sociales (además de los ecológicos) si bien son presentados en el discurso como objetivos deseables y a ser considerados, no se incluyen sino como variables coadyuvantes a los procesos de estabilización y de crecimiento. El pensamiento sobre el desarrollo reconoce hoy un campo amplio en referencia al

bienestar individual y social, pero las propuestas no logran entrelazar los distintos aspectos, su peso e importancia, para acometer estrategias válidas socialmente.

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

En la región, el modelo más sistemático y que mayor influencia ha tenido en las políticas gubernamentales, es el llamado modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Fue el predominante en América Latina y el Caribe en las décadas del cincuenta, sesenta y gran parte del setenta, y seriamente cuestionado durante la década pasada.

En este modelo, a partir del análisis centroperiferie, y del deterioro de los términos de intercambio, y en busca de lograr mayor margen de autonomía, se incidió en reforzar el mercado interno, y en acelerar la industrialización, a través de la intervención del Estado, la planificación y medidas de protección; y se definió el papel de los otros sectores (agricultura y minería especialmente) como apoyo al proceso de industrialización, generadores de divisas y proveedores de insumos y alimentos a la industria.

El modelo suponía un calendario y un rango de prioridades con respecto al tipo de industrias que se debería favorecer, y una estrategia de articulación al interior de las industrias y con los demás sectores; además de mecanismos para estimular la innovación tecnológica y la ampliación del mercado interno vía la redistribución de la riqueza social mediante la acción del Estado. Este asumía un rol protagónico para estimular el crecimiento, mediante la planificación, la protección a la industria, la inversión pública en infraestructura y en industria básica. La agricultura debía modernizarse en pro de superar la estructura agraria tradicional caracterizada por la presencia del latifundio y el minifundio.

Modelo y política de ajuste

A raíz de la crisis y del pago de la deuda, en la década del ochenta, se reorienta la política económica hacia la reestructuración productiva para viabilizar el servicio de la deuda externa, apoyándose en los recursos naturales y en las bajas remuneraciones.

Los cambios obedecen a las exigencias derivadas de aumentar las exportaciones para el pago de la deuda y, en algunos países, también a la apertura a las importaciones y a la disminución del gasto público.

Se generaliza el cuestionamiento al modelo anterior, se ataca la gestión del Estado en la economía y se plantea al mercado como el mejor asignador de recursos. El tema de los equilibrios macroeconómicos, en algunas propuestas es considerado suficiente para el crecimiento (Actualidad Económica, "La CEPAL cambia de rumbo", 1991:34).

En la década pasada el enfoque oscila pendularmente del Estado al mercado, pero se mantiene el estilo urbano industrial de desarrollo, por lo que las orientaciones hacia la agricultura y el desarrollo rural no varían mayormente. La aplicación de las políticas de ajuste, como el mismo Banco Mundial ha evaluado, no han dado resultados positivos.

Apertura y modelos de desarrollo

Para la década del 90, a partir de los planteamientos del Banco Mundial, se abre un conjunto de propuestas que buscan superar el acercamiento dicotómico al Estado y al mercado, y que tienen como base la apertura internacional; la incorporación de la tecnología como fundamento de la productividad, y su relación con la cultura, educación y tradiciones; la reorientación hacia los mercados externos; y el funcionamiento del mercado nacional con la menor participación del Estado.

En términos del Banco Mundial "la estrategia correcta para los países en desarrollo, esté o no respaldada por la situación externa, consiste en:

- Invertir en recursos humanos, incluidas la educación, la salud pública y el control de natalidad.
- Contribuir al buen funcionamiento de los mercados internos promoviendo la competencia e invirtiendo en obras de infraestructura.
- Liberalizar el comercio y la inversión extranjera.
- Evitar déficit públicos excesivos y elevadas tasas de inflación." (Banco Mundial, 1991:174)

CEPAL asume en parte algunos de estos principios, pero subraya la equidad, la articulación del aparato productivo, la responsabilidad del Estado en la supervisión de los resultados de la acción del mercado, y la necesidad no sólo de considerar los equilibrios macroeconómicos sino también de llevar adelante políticas sectoriales selectivas con objetivos y grupos sociales definidos.

Patrón de desarrollo

Son las tendencias y resultados del proceso socioeconómico y político que se desenvuelve en una sociedad, dada su organización, instituciones, arreglos de derechos, exclusiones y tradiciones culturales, y su grado y tipo de inserción en el sistema internacional.

El patrón de desarrollo comprende el funcionamiento y lógica de la economía como proceso social dentro de una sociedad determinada, la articulación económica y los juegos de poder para apropiarse de sus resultados y para regular el acceso a los recursos, en otros términos expresa el grado de inclusión o exclusión de los beneficiarios económicos y del aparato productivo hegemónico.

Expresa el grado de cohesión social, legitimidad y funcionalidad de las instituciones (Estado y mercado entre ellas), e integración cultural, o en otras palabras el grado de inclusión o exclusión institucional.

El patrón es reforzado u obstaculizado por efectos de las políticas, por la *acción política y social* y no sólo económica de los actores, y expresa los accesos diferenciados al poder, a los recursos de distinto tipo, y a la institucionalidad.

El patrón de desarrollo por tanto no se refiere sólo al funcionamiento del Estado o del mercado, sino al funcionamiento, organización y eficiencia de la sociedad, como conjunto y en referencia a los distintos grupos que la conforman.

Es una tarea que excede a la ponencia, analizar las características del patrón de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, para lo cual existe, por lo demás, una rica y abundante literatura ⁴.

4 Ver al respecto, SELA (1990); Altimir (1990); Sen (1993, 1985); CEPAL (1990); FAO (1988, 1989); entre otras.

Sin embargo, con base en esos análisis, se pueden señalar algunos rasgos:

El patrón de desarrollo si bien posibilitó una tasa regional de crecimiento sostenida a lo largo de tres décadas (5%) y una participación activa en el comercio internacional, este crecimiento no significó un mayor bienestar para la mayoría de la población ni una articulación del aparato industrial intra ni inter sectorial. Aumentó la brecha tecnológica y productiva entre sectores. Profundizó la separación ciudad/campo, industria/agricultura. No logró la sustitución de importaciones como se esperaba, ni fortaleció el mercado interno, en los términos planteados, pues la industria necesitó permanentemente de protección estatal, del concurso de los otros sectores para la obtención de divisas y del influjo de capitales para poder funcionar.

En la práctica se segmentaron los mercados, y el aparato productivo industrial, sobre protegido, funcionó en pro de la demanda de sectores altos y medios.

La agricultura sufrió las consecuencias de este patrón y de las políticas que lo reforzaron, acentuándose la heterogeneidad estructural de la misma; profundizándose las diferencias entre la agricultura empresarial y la economía campesina; generalizándose el éxodo de las zonas rurales hacia las ciudades; y organizándose la producción para diferentes mercados: locales, centros urbanos, grandes ciudades, agroindustria y de exportación.

“... el estilo estructuralmente desequilibrado que desarrollaron los países de América Latina durante la posguerra llevaba aparejados principios de exclusión social. Por un lado el subempleo y la heterogeneidad tecnológica y productiva proveen las bases de agudas disparidades de ingreso y situaciones extendidas de pobreza. Por otro lado, para amplios segmentos de la población resultan inaccesibles los patrones de consumo que constituyen el motor dinámico de este estilo y la aspiración social que el mismo proyecta. Pero, sobre todo, sus modalidades de funcionamiento requieren la expansión continua de los ingresos y del consumo de los estratos medios y altos de la población, sin que la acción redistributiva del Estado sustentada en bases fiscales por lo demás frágiles logre importantes transferencias compensatorias de ingresos hacia los estratos excluidos.” (Altimir, 1990:13)

Este principio de exclusión social y económica interna, está acompañado por factores externos, que en conjunto explican la crisis

actual. En palabras de Norberto González "En el origen y desarrollo de la crisis actual han influido elementos de corto y de largo plazo, tanto externos como internos. De hecho, la deuda y los problemas financieros están indisolublemente unidos a aspectos estructurales más profundos. En lo internacional, son decisivas las transformaciones que tienen lugar en la composición de la demanda y en la tecnología y sistemas productivos de los países desarrollados, así como los cambios introducidos en las reglas que rigen el comercio y las finanzas internacionales. Estas transformaciones han contribuido a acentuar la asimetría de las relaciones externas de América Latina y el Caribe. En lo interno, es preciso reconocer los rezagos en el desarrollo de ciertos sectores, la incapacidad para dar empleo productivo a la mano de obra y las desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades económicas y sociales". (González, 1986:9)

En general el actual patrón de desarrollo de América Latina, acrecienta la desigualdad económica y social. El crecimiento económico y las políticas para propiciarlo se fundan en una sociedad organizada con base en una institucionalidad excluyente, que segrega a la población campesina indígena, principalmente en los países andinos y América Central, y que, en la mayoría de los países de la región, no logra crear una institucionalidad política incluyente.

Lejos de fortalecer el mercado interno y el autocentramiento de la economía, ha aumentado su *vulnerabilidad* frente a las influencias del sistema internacional y la crisis de los países centrales.

En síntesis, ni el estilo, ni el modelo (s), ni el patrón de desarrollo, han creado espacios de inclusión, equidad, innovación, fortalecimiento de las instituciones y de la economía en general (a pesar del crecimiento y la modernización de ciertos sectores y de la mejora inobjetable de los principales indicadores sociales), mucho menos lo han hecho para las economías campesinas en particular.

ECONOMIA CAMPESINA EN AMERICA LATINA

De similar forma que hablar de industrialización en América Latina y el Caribe en términos genéricos, oculta las diferencias y los ritmos que ésta sigue en cada país, analizar la economía campesina en América Latina y el Caribe conlleva el peligro de subsumir en una misma categoría muy diversas situaciones, pesos específicos, y

significados socioeconómicos y culturales del campesinado en cada sociedad.

De otro lado, no se cuenta con estadísticas actuales en todos los países al respecto, y cuando las hay, los criterios utilizados son distintos, lo que dificulta la comparación y el seguimiento de las tendencias (FAO, 1988).

Por eso debe tomarse con la debida reserva las afirmaciones que se hagan en esta parte.

Economía Campesina: avances conceptuales

Es muy revelador constatar que la noción de economía campesina, inspirada en los trabajos de Chayanov, recién empieza a generalizarse en la región a mediados de la década del setenta, primero en los medios académicos y luego en los circuitos estatales y en los organismos internacionales.

El peso de la pobreza rural; la persistencia de formas productivas agrícolas específicas de los campesinos; y los escasos éxitos de los programas de desarrollo rural, condujeron finalmente a integrar en el análisis no sólo las formas culturales de aquellos, sino también su racionalidad económica.

Esta ampliación en los enfoques, permitió un mejor conocimiento de la lógica de producción y reproducción de los campesinos, una entrada diferente para la formulación de proyectos, y cuestionó la manera en que se organizan las estadísticas agrarias⁵, con resultados diversos en cada uno de los aspectos señalados, según los países.

Inicialmente la noción de economía campesina se utilizó para analizar la racionalidad productiva de las familias campesinas, en referencia a la interacción entre sus condiciones y situación de producción inmediatas, y las respuestas que daban en términos de organización, gestión y planificación de sus actividades. Sin descuidar el uso de la fuerza de trabajo familiar en la parcela, fuera de ella y en actividades extraagropecuarias, y el intercambio de productos, por trueque y comercio, se tendió a explicar la racionalidad campesina

5 El trabajo de Schejtman (CEPAL, 1982) es un excelente punto de ruptura al respecto.

como producto del *sistema de producción* de las familias. Así se entendió que la lógica de producción estaba orientada a la satisfacción de necesidades de consumo familiares y de producción de las parcelas, y en relación con el uso predominante de la fuerza de trabajo familiar, un nivel tecnológico elemental, y una dotación escasa de tierras, en la mayoría de los casos fragmentada y dispersa, situadas en las zonas agroecológicamente pobres.

El sistema de producción estaba caracterizado por la superposición de ciclos agrícolas (según el ciclo vegetativo de los cultivos); la variedad de cultivos; las actividades pecuarias; ciertas labores artesanales; la venta ocasional de la fuerza de trabajo; y el comercio.

Conforme se hicieron aproximaciones más detalladas a la organización familiar del trabajo y a sus combinaciones con actividades extragropecuarias, se determinó la existencia de una variedad de estrategias de producción y reproducción, y la importancia productiva de las mujeres, no sólo en el pastoreo o el comercio, sino también en la conducción de las labores agrícolas; igualmente se detectaron diferentes grados de éxito para el manejo productivo en igualdad de recursos.

Los análisis permitieron superar la aparente homogeneidad de las familias campesinas, y retomar hallazgos anteriores de las ciencias sociales, con respecto a la diferenciación campesina. En la actualidad se ha hecho sentido común distinguir al menos tres grupos de economías campesinas: el primero constituido por familias que tienen un relativo nivel de acumulación, cubren sus necesidades con el trabajo en la parcela, y se encuentran en transición hacia la categoría de agricultores especializados, plenamente insertos en el mercado. El segundo, conformado por familias campesinas que cubren sus necesidades básicas con el trabajo familiar y los recursos propios; y el tercero, constituido por familias cuyos recursos no les permite satisfacer sus necesidades, y están obligados a vender fuerza de trabajo de uno o más de sus miembros.

A partir de observaciones de casos nacionales, es posible afirmar que la mayoría de economías campesinas se ubican en el último grupo, y más aún, que muchos de los miembros han pasado a engrosar las filas de campesinos sin tierra (FAO, 1987).

Este conjunto de conocimientos ha permitido caracterizar a las economías campesinas, no sólo por el tamaño de las parcelas, sino

por su lógica de producción y reproducción, y también reconocer el uso eficiente de sus recursos, la diversidad de tecnologías, y la riqueza de sus organizaciones, además de su contribución a la producción de alimentos y, en algunos países, a los cultivos de exportación; y a reconocer que:

- a lógica de producción y reproducción de las economías campesinas, no depende sólo de sus conocimientos y recursos, sino que están directamente vinculadas a la organización global de la economía y de la sociedad y sus instituciones, que tienden a reproducir la pobreza y la exclusión de las familias campesinas.
- la lógica y los sistemas de producción de las familias campesinas, forman parte del tejido social, económico, cultural y político de las sociedades rurales, los cuales limitan o facilitan el funcionamiento de estas economías.

Ambos aspectos son centrales para modificar la formulación de políticas; identificar criterios de planificación y acción; priorizar las actividades de investigación y extensión; y fomentar el desarrollo de infraestructura. Lo que está en juego es la capacidad conceptual y política para poner en relación los aspectos macro y microsociales, y la reestructuración de las relaciones sociales y de las instituciones.

Grandes tendencias

La configuración e importancia de la economía campesina en los países de América Latina y el Caribe, presenta una gran diversidad, según la historia; la presencia de poblaciones indígenas; el desarrollo institucional del Estado; del mercado interno; de la industrialización; de la existencia de conflictos interétnicos y culturales; del tipo de relación entre la ciudad y el campo.

Aún así, se puede intentar establecer algunas pautas comunes seguidas por las economías campesinas de la región.

Diferentes estudios muestran la importancia de las economías campesinas en la producción de alimentos, generación de empleo, proveedoras de fuerza de trabajo y en cultivos de exportación (FAO, IICA, CEPAL, CEPALFAO).

La evolución de las economías campesinas, sus límites y posibilidades, además de estar enmarcadas por los procesos globales,

están estrechamente vinculadas a las transformaciones de la estructura agraria y de la población rural.

Tres grandes cambios destacan en la estructura agraria de América Latina y el Caribe en las últimas cuatro décadas: la distribución de la población, la participación en el Producto Interno Bruto, y los cambios en la fuerza de trabajo (División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, 1985).

Según estimaciones de FAO (Ver Cuadro N° 1) la población de América Latina y el Caribe, en la década del cincuenta era prioritariamente rural: 95 millones de personas, de las cuales casi 88 millones eran población agrícola, con respecto a 66 millones de población urbana.

En la década del sesenta, ambas poblaciones alcanzaban casi la misma magnitud, 105 millones de habitantes urbanos y 108 de rurales.

En la década del setenta la situación se invirtió, totalizando la población urbana 160 millones, y la rural 119 millones. A partir de esa década el ritmo de crecimiento de la población urbana se aceleró, en tanto que el de la rural casi se mantuvo inalterable. En la actualidad se estima que América Latina y el Caribe tienen una población total de 446 millones, de los cuales 321 millones son población urbana y 124 rural.

En las últimas dos décadas, la población rural casi permanenció estacionaria, en parte por disminución de la tasa de natalidad, pero sobre todo por un fuerte proceso de emigración.

Estos cambios poblacionales también han tenido repercusiones en la composición y distribución de la fuerza de trabajo. En 1950 la PEA total de América Latina era de 17 millones 800 mil personas, de los cuales 10 millones 600 mil se ubicaban en la PEA agrícola y 7 millones 100 mil en la PEA no agrícola. EN 1990, según datos de FAO, la PEA de América Latina y el Caribe totaliza 55 millones, de los cuales sólo 13 millones están en la PEA agrícola, en tanto que 41 millones 600 mil se ubican en la PEA no agrícola (Ver Cuadro N° 2).

La proporción de la PEA agrícola con respecto a la PEA total varía según cada país (Ver Cuadro N° 3). Así, excluyendo a Puerto Rico y Martinica que tienen 3.9% y 8.44% respectivamente de PEA agrícola; Argentina (10.8%), Venezuela (11.8%), Chile (13.2%) y Uruguay (14%), son los países con menor PEA agrícola, en tanto que Haití (65.03%), Honduras (56.18%), Guatemala (52.37%), Paraguay (46.7%) y Bolivia (42.5%) son los países que concentran mayor PEA

agrícola. En el resto de países la PEA agrícola ocupa entre el 20% y el 40% de la PEA total.

Igualmente la proporción de la población rural con respecto a la total varía en cada país (Ver Cuadro N° 3). Argentina (10.8%), Chile (13.5%) y Uruguay (14%) tienen la menor proporción de población agrícola. Guatemala (52.3%), Haití (61.2%), Honduras (58%), Paraguay (48.4%) y Bolivia (42%) son los que concentran mayor población agrícola. En el resto de países la población agrícola varía entre el 20% y el 40%.

Para el conjunto de países de América Latina y el Caribe, en el año 1988, la población agrícola representaba el 27.5% y la PEA agrícola el 27.1%.

Coincidentemente con la disminución de la población rural, pero no en la misma proporción, ha disminuido la participación de la agricultura en el PBI. En los años 1967-71 ésta fue de 14.6%, en tanto que los años 1982-86 representó el 11.3% (Ver Cuadro N° 4).

Las condiciones de pobreza de la población rural también se han acentuado; se estima que ésta alcanzaba al 69% de la población rural en 1980, es decir alrededor de 81 millones de personas, y que esta proporción ha aumentado a lo largo de la década pasada. La población rural pobre representaba alrededor del 22.5% de la población total en 1980, sin contar a los campesinos en condición de indigencia. (Ver Cuadro N° 5).

Familias Campesinas y extensión territorial

Es difícil tener un número exacto de las familias campesinas pues no se dispone de datos adecuados. Sin embargo se cuenta con algunas aproximaciones. FAO e IICA, basándose en datos elaborados por A. De Janvry, estiman que en 1980 había casi 8 millones de pequeñas explotaciones (Ver Cuadro N° 6), y que estas habían casi duplicado su número con respecto al año 1950, fecha en que totalizaron 4 millones.

FAO estima que "para mediados de la presente década [80], a nivel regional, [existía] un total de entre 10 y 11 millones de minifundios con una población de 55 millones de personas asentadas en una superficie de alrededor de 20 millones de hectáreas, con un área promedio por unidad de explotación de 2 hectáreas, frecuentemente de tierras marginales de escasa productividad" (FAO, 1987:V).

En todo caso el número de pequeñas explotaciones parece bordear los 10 millones de unidades en América Latina y el Caribe y, de acuerdo a los datos de De Janvry, se puede estimar que las pequeñas explotaciones representan el 62% de las unidades agropecuarias en América Latina y el Caribe.

En ninguno de los países consignados, el porcentaje de minifundios es menor al 40% del total de unidades productivas, y en la mayoría representa largamente más del 60%.

De acuerdo a las estimaciones de FAO las economías campesinas ocupaban 20 millones de hectáreas, a mediados de los ochenta. Estas representan el 11.2% del total de tierras arable y cultivable permanente de América Latina y el Caribe (total: 117'894 millones de Has.); y sólo el 2.7% si consideramos, lo que está más próximo a la realidad, tanto las tierras arable y cultivable permanente como la de pastos permanentes que totalizan 738'459 millones de Has. (Ver Cuadro N° 7).

En síntesis, las economías campesinas representan alrededor de dos tercios de las unidades productivas de América Latina; la mayor parte de la población rural, y ocupan a aproximadamente más de dos tercios de la PEA agrícola.

El tipo de tierras que ocupan son en general marginales; el porcentaje de tierras que ocupan en América Latina y el Caribe es muy bajo 2.7% a 11.2% según como se estime. En los países este porcentaje oscila entre el 1.0% de Venezuela con 42% de pequeñas explotaciones y el 75% de Haití con 96% de pequeñas explotaciones.

Aún cuando la población rural tiene una muy baja tasa de crecimiento, casi se ha doblado el número de pequeñas unidades desde el cincuenta hasta la fecha, sin que el porcentaje de territorio se haya incrementado mayormente. Ello sólo significa que ha aumentado aún más la fragmentación de la pequeña propiedad, y que a pesar de la expulsión permanente de población, la pobreza se ha agudizado, conjuntamente con el deterioro de los recursos naturales.

En esas condiciones, los campesinos han seguido produciendo para sus familias y para el mercado, pero a un ritmo probablemente decreciente, salvo en ciertos estratos. Si bien es cierto que la producción agropecuaria "presenta tasas de crecimiento de 3.3% y el 3.6% en las décadas del 60 y 70 respectivamente, la cual cayó drásticamente a poco más del 1% en los 80" (Jordán, 1989:210), es pertinente distinguir en este crecimiento el papel jugado por la economía cam-

pesina y por la agricultura empresarial: esta última ha tenido todas las condiciones para contribuir notablemente al crecimiento de la producción agropecuaria.

En la actualidad, después de las políticas de ajuste aplicadas en los años ochenta, se estima que ha aumentado el nivel de empobrecimiento de las familias campesinas y de las zonas rurales (FAO, IICA, CEPAL, Banco Mundial), como afirma Rosenthal

“Si bien el menor crecimiento agrícola en la primera mitad de la década se reflejó en un incremento mínimo del área agropecuaria total, lo que indica que prácticamente se detuvo la expansión de la frontera agrícola, la pauperización de contingentes importantes de la población rural y el imperativo de aumentar las exportaciones en el menor plazo posible llevaron a una mayor sobreexplotación de los recursos; el caso de la pesca es uno de los más evidentes. Simultáneamente, la contracción del gasto público redujo las posibilidades de adoptar medidas de conservación de los recursos naturales y de fiscalización del proceso de deterioro ambiental”. (Rosenthal, 1989:12-13).

Las perspectivas hacia adelante no son muy alentadoras, pues aunque se prevé que el volumen de la población rural se mantendrá casi sin mayor modificación, las tendencias a que aumente la fragmentación de tierras, se empobrezcan los recursos naturales, y disminuyan más aún los niveles de vida, se verán reforzados por las políticas adoptadas para enfrentar la deuda y la crisis.

Transformaciones de la sociedad y de las economías campesinas

En esta sección interesa mostrar que las tendencias y características descritas gruesamente, se inscriben en transformaciones de: a) las estructuras sociales; b) la naturaleza, composición e intereses de los actores; y c) la velocidad y dirección de los procesos globales (mercado interno, división del trabajo, separación del poder público del privado, institucionalidad, complejidad de grupos y clases sociales).

Las tendencias y modificaciones que a continuación se señalan, indican que la pobreza rural y las economías campesinas, no se caracterizan, como habitualmente se predefine, por estar insertas en una situación estática, sino más bien en situaciones dinámicas y

cambiantes, tanto a nivel de las familias, como del ambiente socioeconómico local y nacional, las cuales redefinen la visibilidad de las economías campesinas, su peso y su significado socioeconómico y político, sus límites y posibilidades.

Como tendencia general, en las sociedades de latinoamérica y el Caribe se ha profundizado la división social del trabajo, y se han construido espacios económicos, políticos, sociales y culturales nacionales, que redefinen el sentido y autonomía de los espacios locales y regionales y de las formas de organización productivas y no productivas.

La construcción de espacios nacionales no ha estado acompañada por el fortalecimiento y apertura de instituciones que permitan atender las demandas y conflictos que surgen con los nuevos escenarios y actores, y con la redefinición de los antiguos. Parte de la crisis es producto del nuevo tejido social que tiende a funcionar nacionalmente, y a ubicar los conflictos más allá de los espacios restringidos habituales, y a la incapacidad de la vieja institucionalidad para resolverlos y canalizarlos ⁶.

- Las economías campesinas se encuentran insertas en los mercados locales, regionales y nacionales, a través de la venta de su fuerza de trabajo, el comercio de sus productos y la adquisición de alimentos e insumos.

Las características de los mercados; la entremezcla de aspectos monetarios y no monetarios de los mismos; las redes de comerciantes y su función no sólo para el intercambio sino también para determinar la producción; así como la relación entre poderes locales y comercialización y producción campesina, son aspectos que requieren análisis académico y ser considerados en la formulación de políticas.

En el caso de regiones con vasta presencia de población campesina, plantear políticas que presuponen la existencia de mercados

6 En la actualidad el problema de las economías campesinas adquieren una importancia nacional (en unos países más que en otros), porque no sólo es un problema económico, sino también político y cultural; las demandas de los campesinos provienen, simultáneamente, de su condición de productores, ciudadanos e integrantes de la sociedad.

sólo limitados por trabas estatales, es un error, en la medida que estos mercados funcionan entrelazados con las estructuras de poder local y el tejido social. En estos casos, se trataría más bien de crear las condiciones sociales, económicas, de infraestructura que permitan la consolidación de mercados, a través de las organizaciones de productores.

Los campesinos actúan pues, en mercados con distinto tipo de institucionalidad (según el tipo de mercancía que pongan en juego; y el ámbito local, regional o nacional en que se muevan); pero en general la producción de sus parcelas está condicionada por el mercado local y la estructura social y de poder que lo acompaña.

De otro lado, la inserción en el mercado modifica la composición de sus ingresos y sus estrategias de producción y reproducción; y aumenta sobre ellos el impacto de las políticas macroeconómicas, y del funcionamiento de la economía nacional.

Para la definición de políticas conviene subrayar que las economías campesinas no sólo son economías agrarias, pues combinan múltiples actividades; ni están sujetas sólo a un tipo de mercado.

- La modificación de patrones alimenticios en las ciudades, la importación de alimentos, las diferentes relaciones entre la industria y la agricultura moderna (sobre todo), los tipos de urbanización y las diferencias en los niveles de ingreso, están correlacionadas con la diferenciación de mercados para los productos agrícolas.

Es posible distinguir, gruesamente, entre mercados locales urbanos, agroindustriales y de exportación. Los productos campesinos acceden mayoritariamente a los dos primeros, y en algunos países al último. Este es un punto central para la formulación de políticas (Hopkins, 1981).

- Se ha acentuado y profundizado la brecha que separa la agricultura moderna de la economía campesina, no sólo en cuanto a productividad y tecnología se refiere, sino también a la calidad de los recursos, el acceso a instituciones crediticias, financieras; y en las especializaciones asignadas a cada una en el patrón de desarrollo.

El espacio agrario y la estructura productiva agrícola de América Latina y el Caribe está dominada por esta bimodalidad, que encierra una gran heterogeneidad de productores, pero sujetos a situaciones locales y tendencias globales similares.

- Las economías campesinas, habitualmente, se encuentran en zonas y regiones en las cuales la presencia institucional del Estado es débil; la vigencia de la ciudadanía y su concomitante distribución de derechos, deberes y funciones, es casi inexistente; y el peso de los poderes locales para la vida cotidiana es muy grande.

Es decir, existe una institucionalidad diferenciada y excluyente que afecta negativamente a las familias campesinas. En otras palabras, así como se ha acentuado la bimodalidad productiva, también se ha acentuado la bimodalidad institucional.

- Las familias campesinas, además de lo limitado de sus recursos, en muchos países carecen de títulos de propiedad reconocidos, que les garanticen la tenencia de la tierra. Este aspecto, central para la seguridad de las economías campesinas, está acompañado por la falta de catastros rurales actualizados. La titulación de la propiedad es un requisito exigido por los programas de crédito y para definir beneficiarios de programas de desarrollo rural.

Es necesario emprender programas de titulación y a la vez encontrar fórmulas de acceso al crédito que no estén condicionados a la tierra como prenda.

- Se ha mantenido, sino acentuado, la fragmentación de las parcelas de las economías campesinas. Con lo aprendido en las tres últimas décadas, a partir de las experiencias de Reforma Agraria y desarrollo rural, es necesario enfrentar estas tendencias y, a la vez, combinarla con el desarrollo de los espacios rurales.
- Las economías campesinas se encuentran, generalmente, en zonas de difícil acceso, carentes de infraestructura física e institucional. En los últimos años estas carencias se han acentuado, debido a los recortes en los gastos públicos, en la reorientación de las prioridades del Estado, y la tendencia indica que esta situación no será fácilmente revertible.
- Las tendencias a una mayor integración económica entre los sectores modernos de la economía y a su inserción en el sector internacional, sino se modifica el patrón de desarrollo actual, acentuarán aún más la desarticulación del aparato productivo nacional, profundizarán la bimodalidad productiva del sector agrícola, y excluirán a las economías campesinas del acceso al mercado y a las instituciones. En este caso la pobreza no sólo será de recursos, sino también de sociedad.

- Los patrones de urbanización de América Latina y el Caribe, han concentrado la población y los recursos productivos y financieros en pocas ciudades, lo que ha traído como resultado el vaciamiento y empobrecimiento del interior de los países, donde se encuentran la mayoría de las economías campesinas; la modificación de los mercados y las condiciones y pautas para acceder a ellos; la composición de las estructuras demográficas; y la cualificación de las élites locales por efectos de la migración de los miembros más dinámicos.

Sin embargo, también se observa que en el interior de los países se ha ido generando una red urbana, compuesta por distintos centros poblados, cada uno con funciones específicas (administrativas, de acopio, culturales), que ha redefinido la vinculación de las familias campesinas con éstos y la relación ciudad/campo en general, en las zonas rurales.

En cierta forma y con un ritmo propio las zonas rurales también están insertas en un proceso de urbanización, que supone apertura de la sociedad local, intensificación de intercambios, nuevos valores culturales, manejo de relaciones secundarias, innovaciones, emergencia de expectativas diferenciadas de las experiencias inmediatas, y aparición y fortalecimiento de organizaciones. Todo lo cual abre posibilidades reales para pensar el desarrollo rural desde perspectivas más amplias y viables, y ampliar el enfoque de acción, no sólo a lo agrario, sino a lo productivo en general y a la organización de la sociedad y de las instituciones.

A pesar del patrón excluyente de desarrollo, las zonas rurales y las economías campesinas, simultáneamente han seguido produciendo, creando sociedad, ampliando horizontes y construyendo organización. Pero esto tiene un límite.

Limitantes al crecimiento y desarrollo de las economías campesinas

A lo largo del texto se han señalado varios de los factores que limitan y condicionan el crecimiento y desarrollo de las economías campesinas; en esta sección nos limitaremos a mencionar sintéticamente algunos de ellos.

Limitantes Externas:

- La globalización de la economía mundial y la consolidación de un *sistema económico internacional*, que hace más interdependientes a las economías de la región, del funcionamiento de los países centrales, y de los mecanismos e instituciones financieras y de comercio.
- El deterioro de los términos de intercambio, que afecta notablemente a las exportaciones de la región, fundamentalmente a las agrícolas: "En 1980 el valor de las exportaciones agrícolas como porcentaje del PIB agrícola era el 25% o más en muchos países en desarrollo. Esos países eran la mayoría en América Latina [...] pero el índice mundial de esos precios agrícolas en 1985 había descendido en aproximadamente un 30% en comparación con 1980." (FAO, 1989:114).
- El creciente proteccionismo de los países desarrollados con respecto a los productos de la región, especialmente los agrícolas. "*En muchos países desarrollados [...] los obstáculos al acceso al mercado, se han extendido a una amplia gama de productos agrícolas. Los principales países desarrollados han recurrido con más frecuencia a medidas de protección no arancelarias (especialmente acuerdos en materia de cantidades y precios de productos de exportación transformados). Esta evolución ha reducido aún más los niveles de acceso al mercado para los países en desarrollo y ha hecho descender sus ingresos de exportación.*" (FAO, 1989:115).
- Las subvenciones que los países industrializados otorgan a su producción agrícola, y la competencia que significa a los productos de la región.
- El lento crecimiento de la economía mundial que afectará el comercio mundial y la demanda de productos agropecuarios de la región que "*se estima en 1,6 y 0,5 por ciento al año, respectivamente, desde 1984-86 hasta el año 2,000, cifras bastante más bajas que las tasas registradas anteriormente. Las razones de este lento crecimiento difieren según los productos, pero hay tres que son válidas en relación con muchos de ellos. Un consumo que se aproxima al nivel de saturación en los principales países importadores (a saber café y cacao); productos sintéticos o sucedáneos (a saber, algodón, fibras duras, azúcar y cacao), y el deseo generalizado de aumentar la autosuficiencia.*"

"El aumento de las exportaciones de productos agropecuarios iría desde el 1,7 por ciento al año en el caso del Cono Sur hasta una pequeña baja anual del 0,2 por ciento en México. Las exportaciones del Caribe y el Brasil se

elevarían en un 1,4 por ciento y 1,3 por ciento anualmente, y en 0,9 y 0,5 por ciento las de la subregión andina y América Central. La proporción de la producción agropecuaria regional destinada a los canales de exportación bajaría al 17 por ciento al año 2,000.” (FAO, 1988:67).

- El desempeño de las economías de los países centrales, en relación a sus políticas macroeconómicas y a la coordinación de las modificaciones de las tasas de interés y la intervención en los mercados de divisas. (Banco Mundial, 1991:29).
- La carga del servicio de la deuda y la modificación actual de los flujos de capital. En América Latina y el Caribe, desde el año 1982, la mayoría de países se han transformado en exportadores netos de capital (Altimir, 1990). En tanto que, en la década de 1980, los capitales internacionales circularon fundamentalmente entre los países industriales. Varios países grandes, entre ellos Estados Unidos, se convirtieron en importadores netos de capital, es decir su inversión interna superó el ahorro nacional. Los países en desarrollo fueron dejados de lado por los prestamistas e inversionistas internacionales, debido a la deuda externa y al deterioro de su situación económica y política. La relación inversión-producto de los países de ingreso bajo y mediano bajó en la década de 1980 y no se ha recuperado. (Banco Mundial, 1991:26).

Limitantes de los países:

- Patrón y modelo de desarrollo antirural y anticampesino.
- Institucionalidad excluyente, que profundiza las desigualdades.
- Tradición de políticas que apuntalan el estilo urbano industrial de desarrollo, y carencia de enfoques que vinculen los aspectos macroeconómicos con los sectoriales y los microeconómicos.
- Deslegitimación del aparato estatal y debilidad institucional para ejecutar políticas de desarrollo rural.
- Aparato productivo desarticulado y mercados segmentados.
- Escasa relación agro e industria.
- Crecimiento económico concentrador y excluyente.
- Proceso de urbanización concentrado en grandes ciudades, con descuido del interior del país.

- Desconfianza frente a la organización campesina, y la defensa de sus intereses.
- Concepción del desarrollo rural como desarrollo agrario fundamentalmente. Dependencia de la ayuda externa, en términos financieros y conceptuales para la formulación de estrategias de desarrollo rural.

Limitantes de las economías campesinas y de la sociedad rural:

- Alta fragmentación y dispersión de las parcelas.
- Ubicación en tierras marginales y, en muchos países, en tierras de secano.
- Erosión de los recursos naturales.
- Escaso acceso al agua, a insumos, crédito, asistencia técnica y extensión.
- Relación local campo/ciudad que no dinamiza la producción agrícola, la articulación entre sectores productivos ni genera fuentes alternativas de empleo.
- Relación con mercados entrelazados con estructuras de poder local.
- Crecimiento de la pobreza rural.
- Carencia de infraestructura física, vial y de fuentes de energía.
- Escaso desarrollo institucional del Estado.
- Heterogeneidad agraria.

Economía campesina: modernización, posibilidades y algunos elementos de estrategia

Modernidad o modernización

Las experiencias muestran que el crecimiento económico y el desarrollo, no dependen sólo de la adopción tecnológica, de la apertura al comercio internacional, del buen funcionamiento del mercado o de los equilibrios macroeconómicos.

Con todo lo importante que son esos aspectos, estos no operan en el vacío social e institucional, y por lo tanto no pueden plantearse como variables independientes. Estos aspectos dependen de las características de la sociedad: organización, cohesión social, distribución y acceso a los recursos, grado de igualdad entre sus miembros, fortaleza y operatividad de sus instituciones, cultura.

Las experiencias de industrialización tardía de Japón y de los países del sudeste asiático, indican claramente la correlación entre crecimiento económico, inserción exitosa en el mercado y cohesión social, distribución de recursos, acción decidida del Estado y fomento de la creatividad local a partir de programas generalizados de educación.

De otro lado, las experiencias de desarrollo capitalista de los países de Europa occidental, según los análisis de Weber, muestran que éste fue posible por el desarrollo de la **modernidad**: la generación de una racionalidad específica que desacraliza las explicaciones sobre la sociedad y la naturaleza, y que permite organizar la empresa y la burocracia estatal. La racionalidad y la modernidad fueron posible debido a la *transformación intrínseca de la sociedad*, en sus aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, es decir, debido a la *apertura de la estructura social*, la *organización del Estado*, y la formación de un *sistema económico* que permitía funcionar a las empresas.

La modernidad también está acompañada por un proceso de autocercioramiento de los individuos, por un impulso al éxito, y por la apertura al futuro y las innovaciones.

Modernidad, racionalidad, empresa, burocracia estatal, nuevos valores culturales, creatividad, innovación y gestión son parte de un proceso global: *la transformación y apertura de la sociedad*, y la ruptura con las *formas tradicionales* de organizar el poder, la economía, las instituciones, el saber.

Distinto asunto es el de la **modernización**. "*El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etc.*" (Habermas, 1989:12).

El concepto de modernización se apropia de los *elementos externos* de la modernidad y los convierte en un patrón de evolución social aplicable a cualquier sociedad.

En América Latina y el Caribe gran parte de las teorías del desarrollo están influenciadas por el concepto de *modernización*, por lo cual prestan fundamental atención a las supuestas variables del crecimiento, pero no a las condiciones sociales del mismo. Por esa razón, entre otras, han puesto énfasis en la modernización del Estado, o del mercado, pero no en la *modernidad* de la sociedad.

Debido a eso también, han definido al campesinado como sector tradicional y por tanto como objeto de las políticas de modernización.

Pero si se hace una revisión sintética de lo acontecido en América Latina y el Caribe, a pesar del patrón y modelo de desarrollo excluyente, que perpetuó las *formas tradicionales de organizar la sociedad y el poder (modernización sin modernidad)*, se encuentra que las sociedades rurales y las economías campesinas han tendido a la apertura de sus relaciones sociales, a la búsqueda de nuevos caminos económicos y de vida, a la autoafirmación, a desarrollar la capacidad de interactuar en distintos contextos, de innovar y adaptar tecnología y de funcionar en economía abierta, sin mayor soporte institucional: es decir son portadoras de *modernidad sin modernización* en el medio rural, y también en el urbano.

Las condiciones sociales para plantear un cambio hacia la modernidad, y a partir de ella apropiarnos de los factores de la modernización están dados.

Depende de la imaginación, voluntad política, sensatez propositiva y capacidad de coordinar intereses, organizaciones y pasiones.

Algunos elementos de estrategia

Las propuestas alternativas para las economías campesinas requieren ser trabajadas colectivamente, con el concurso de distintas disciplinas, y especialistas y organizaciones. La interdependencia de las economías campesinas con respecto a la economía y sociedad nacionales e internacional así lo exige.

Sin embargo, a manera de conclusión abierta, es conveniente subrayar algunos puntos a considerar.

Necesidad de coordinar esfuerzos, a nivel de América Latina y el Caribe para:

- Impulsar modificaciones en el sistema monetario y financiero internacional, con el objeto de disminuir el peso de la deuda.
 - Mejorar las condiciones de comercio internacional, disminuir las subvenciones y barreras proteccionistas de los países industrializados; continuar con las discusiones de la Ronda de Uruguay.
 - Concertar políticas de comercio intraregional, de fortalecimiento de mercados, de desarrollo científico y tecnológico.

A nivel de países:

- Insistir en la búsqueda de alternativas de desarrollo, que no se queden sólo en los objetivos de estabilización y crecimiento, sino que asuman la complejidad del proceso, y que planteen como tarea la *modernidad de la sociedad*, y de sus instituciones.
Es necesario recordar que en las estrategias de desarrollo no están en juego sólo el mercado o el Estado, sino centralmente la sociedad.
- Plantear una estrategia de desarrollo (cuyos elementos se están dibujando desde distintas entradas y enfoques: Sen, CEPAL, FAO, IICA, etc.) que tenga como objetivos superar el carácter excluyente del crecimiento económico y de las instituciones; la desarticulación del aparato productivo y la segmentación de mercados; y la vulnerabilidad de las economías (tecnologías, insumos, capitales) y de las decisiones políticas.
- Ampliar y fortalecer el mercado interno, diversificando los vínculos entre agricultura e industria.
- La transformación productiva con equidad, no es sólo un imperativo ético, sino una condición sine qua non para alcanzar el desarrollo.
- La estrategia debe partir de la generalizada y creciente pobreza rural y urbana en gran parte de los países de América Latina. Ello supone una gran capacidad de innovación de los enfoques y políticas ⁷.
- Plantear la modernidad del Estado no sólo en cuanto a tamaño y participación económica, sino también en cuanto a institucionalización y eficiencia social y política.

⁷ Ver al respecto la Declaración de Quito.

Se requiere implementar la desconcentración y descentralización del Estado; en varios países iniciar o profundizar procesos de regionalización, y en todos fomentar e incentivar la *participación* y las organizaciones productivas y no productivas.

Con respecto a economías campesinas y sociedad rural:

- Es necesario priorizar el desarrollo del interior de los países, lo cual debe reflejarse en las posibilidades del gasto público en inversiones de infraestructura, educación y energía.
- Ampliación y fortalecimiento de los mercados rurales. La desconcentración y descentralización del Estado, la participación y organización, las inversiones en infraestructura, educación y energía en las zonas rurales, tendrán un efecto positivo en los mercados locales de productos y empleo.
- Revertir la heterogeneidad productiva del sector agropecuario mediante el fortalecimiento de la economía campesina a través de:
 - . asegurar acceso adecuado a los recursos productivos (tierra, agua, insumos, implementos);
 - . reorientación selectiva de la transferencia de excedentes para que sean retenidos en el interior del país;
 - . políticas de precios, crédito, investigación y extensión.
- Fomento de una estrategia de relación dinámica entre los centros poblados y las economías campesinas, para generar empleo; fortalecer capacidades locales; ligar agricultura e industria; y desarrollar agroindustria.
- Las políticas macroeconómicas deben acompañar a las sectoriales y a los programas de desarrollo rural.
- Las unidades mínimas de planificación deberán ser las sociedades locales o microregiones (IIICA, 1990) y las unidades de acción, las familias campesinas y las organizaciones.
 - . Es necesario distinguir entre desarrollo rural y desarrollo agrario, establecer adecuadamente sus relaciones y generar una estrategia que atienda ambos aspectos.
- La perspectiva del desarrollo rural, inscrita en las nuevas condiciones del sistema internacional y de la región, supone una estrategia de desarrollo del interior de los países (lo que exige una modificación del

sesgo antirural y anticampesino del estilo urbano industrial, una superación del carácter excluyente del patrón de desarrollo; una efectiva desconcentración y descentralización del Estado, etc.), como la forma más viable y efectiva para atender las necesidades de crecimiento y desarrollo de las economías campesinas.

No se trata de eliminar incentivos específicos para los productores, sino de inscribirlos en una estrategia de apertura de las relaciones sociales y de creación de un ambiente económico favorable, sin lo cual las economías campesinas no tienen viabilidad alguna.

- El fortalecimiento de las economías campesinas forma parte de la reactivación de la economía, de la expansión del mercado interno y es uno de los elementos claves para alcanzar competitividad internacional; a condición de que se entienda que el problema de las economías campesinas no se resuelve sólo en la actividad agrícola o en las parcelas.

Con todo lo sugerente que son las propuestas de apertura y fortalecimiento del funcionamiento del mercado, éstas no son suficientes, pues no integran los problemas que la región tiene que atender, ni corrigen las tendencias del patrón de desarrollo en curso.

CUADRO No. 1
POBLACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

	1950	1960	1970	1980	1985 (miles)	1990	2000
Brasil							
Total	53444	72594	95847	121286	135564	150368	179487
Urbana	18430	32608	53500	81888	98599	115674	148397
Rural	35014	39986	42347	39398	36965	34694	31090
Agricultura	31964	37789	43043	37788	37414	36525	32951
México							
Total	27376	37073	51176	69393	78996	89012	109180
Urbana	11677	18916	30205	46044	55012	64604	84492
Rural	15699	18157	20971	23349	23984	24408	24688
Agricultura	16531	20436	22573	25352	26219	26703	26263
Cono Sur							
Total	26851	32541	38516	45440	49295	53226	60758
Urbana	16985	23004	29052	36126	40090	44138	51984
Rural	9666	9537	9464	9314	9205	9088	8774
Agricultura	7777	8153	7848	7609	7574	7519	7320
Países Andinos							
Total	30314	40812	54976	71806	81478	91983	111826
Urbana	11659	19947	31709	46605	55590	65398	86762
Rural	18655	20865	23267	25201	25888	26585	25064
Agricultura	17148	20151	22650	24161	24845	25362	25388
América Central							
Total	9159	12358	16733	22411	25939	30012	39658
Urbana	2849	4253	6427	9394	11394	13900	20627
Rural	6310	8105	10356	13017	14545	16112	19031
Agricultura	6088	7773	9435	10946	11887	12873	14743
CARICOM							
Total	3108	3793	4364	5053	5445	5881	6734
Urbana	874	1197	1708	2398	2796	3234	4139
Rural	2234	2596	2656	2655	2649	2647	2595
Agricultura	1319	1412	1335	1311	1299	1288	1232
Países fuera del CARICOM							
Total	11658	14359	18009	21664	23471	25670	30736
Urbana	3992	5615	8068	11140	12773	14716	19204
Rural	7666	8764	9941	10524	10698	10954	11532
Agricultura	6934	7613	8332	8806	8934	9108	9432
América Latina y el Caribe							
Total	161910	213550	279671	357053	400188	446153	538379
Urbana	66466	105540	160669	233595	276254	321664	415605
Rural	95444	108010	119002	123458	123934	124488	122774
Agricultura	87761	103327	115216	115973	118172	119378	117329

División de Población de las Naciones Unidas.

FUENTE: FAO. Informe Principal. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Roma, 1988.

CUADRO No. 2

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

	1950	1960	1970	1980	1985 (miles)	1990	2000
Brasil							
Total	17874	23339	31544	44240	49652	55026	67362
Agricultura	10690	12149	14166	13783	13701	13366	12458
No agricultura	7184	11190	17378	30456	35942	41860	55403
México							
Total	8810	11058	14489	22248	26080	30487	40442
Agricultura	5320	6094	6391	8128	8656	9146	9728
No agricultura	3490	4961	8098	14120	17424	21341	30713
Cono Sur							
Total	10683	12231	14148	16251	17554	18927	22260
Agricultura	3027	2974	2777	2651	2631	2607	2595
No agricultura	7656	9258	11368	13600	14923	16322	19664
Países andinos							
Total	10386	12899	16457	22491	26096	29962	38771
Agricultura	5849	6345	6751	7429	7779	8042	8288
No agricultura	4536	6555	9706	15083	18318	21921	30483
América Central							
Total	3122	3931	5225	6892	8051	9458	13110
Agricultura	2062	2457	2907	3287	3592	3945	4727
No agricultura	1061	1473	2317	3604	4460	5515	8384
CAPRICOM							
Total	1280	1381	1507	2002	2294	2596	3231
Agricultura	528	500	440	500	528	550	574
No agricultura	752	881	1067	1502	1766	2046	2657
Países fuera del CARICOM							
Total	4805	5501	6295	7888	8891	10028	12199
Agricultura	3067	3145	3204	3386	3527	3670	3847
No agricultura	1737	2357	3091	4502	5362	6359	8253
América Latina y el Caribe							
Total	56959	70338	89665	122012	138608	156484	97875
Agricultura	30543	33664	36636	39164	40414	41326	42217
No agricultura	26416	36675	53025	82847	98195	115164	155657

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas.

FUENTE: FAO. Informe. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Roma, 1988.

CUADRO No. 3

**POBLACION TOTAL, POBLACION AGRICOLA
Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA**
Estimaciones para 1988 (en miles)

PAIS	POBLACION			PEA		
	TOTAL	AGRICOLA	%	TOTAL	EN AGRICULTURA	%
Argentina	31'536	3'424	10,86	11'262	1'223	10,86
Bolivia	6'918	2'942	42,53	2'162	920	42,55
Brasil	144'428	36'994	25,61	53'798	13'523	25,61
Colombia	30'567	8'825	28,87	9'914	2'682	28,87
Costa Rica	2'866	731	25,51	998	251	25,15
Cuba	10'154	2'044	20,13	4'270	859	20,12
Chile	12'748	1'730	13,57	4'483	593	13,23
Dominicana (Rep.)	6'867	2'593	37,76	2'159	815	37,75
Ecuador	10'204	3'277	32,11	5'102	989	31,88
El Salvador	5'031	1'937	38,50	1'576	596	37,82
Guadalupe	338	36	10,65	155	16	10,32
Guatemala	8'681	4'545	52,36	2'471	1'294	52,37
Guayana	1'007	234	23,25	365	85	23,29
Haití	6'263	3'835	61,23	2'811	1'828	65,03
Honduras	4'830	2'804	58,05	1'481	832	56,18
Jamaica	2'440	746	30,57	1'183	330	27,90
Martinica	330	29	8,79	154	13	9,44
México	84'884	26'509	31,23	29'337	9'161	31,23
Nicaragua	3'622	1'440	39,76	1'114	446	40,04
Panamá	2'322	601	25,88	827	217	26,24
Paraguay	4,039	1'956	48,43	1'377	644	46,77
Perú	21'256	9'022	37,74	6'759	2'412	35,69
Puerto Rico	3'598	126	3,50	1'196	37	3,09
Trinidad y Tobago	1'244	100	8,04	481	39	8,11
Uruguay	3'081	432	14,02	1'196	168	14,05
Venezuela	8'757	2'126	24,29	6'453	765	11,86
1975	322'795	117'664	36,45	106'326	38'442	36,15
Latinoamérica						
1989	430'171	119'385	27,52	150'991	41'060	27,19

FUENTE: Elaborado en base a FAO. Anuario de Producción, vol. 42, 1988.
Colección FAO: Estadística No. 88. Cuadro No. 3, pp. 68-71.

CUADRO No. 4

PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA, INDUSTRIA Y SERVICIOS
EN EL PIB DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

		1967-71	1972-76	1977-81	1982-86
		(porcentaje)			
Brasil	Agricultura	16,8	12,2	11,2	11,4
	Industria	38,8	40,9	40,7	37,6
	Servicios	44,4	46,9	48,1	51,0
México	Agricultura	11,8	9,9	8,8	8,7
	Industria	33,9	35,4	36,8	36,7
	Servicios	54,3	54,7	54,4	54,6
Cono Sur	Agricultura	11,4	10,5	10,3	11,1
	Industria	38,1	37,8	36,4	34,1
	Servicios	50,5	51,7	53,3	54,4
Países andinos	Agricultura	14,7	12,7	12,1	12,3
	Industria	41,1	41,3	39,5	39,4
	Servicios	44,2	46,0	48,4	48,3
América Central	Agricultura	24,0	21,6	20,8	21,3
	Industria	21,9	23,6	24,5	23,2
	Servicios	54,1	54,8	54,7	55,5
CARICOM	Agricultura	8,7	7,4	7,4	7,8
	Industria	48,7	48,5	45,8	39,9
	Servicios	42,6	44,1	46,9	52,3
Países fuera del CARICOM	Agricultura	23,4	19,8	17,9	18,0
	Industria	24,4	30,5	30,8	29,6
	Servicios	52,2	49,7	51,3	52,4
América Latina y el Caribe	Agricultura	14,6	11,9	11,1	11,3
	Industria	37,0	38,3	38,0	36,4
	Servicios	48,3	49,8	50,9	52,1

Fuente: Banco Mundial cuadros de 1987

FUENTE: FAO. Informe Principal. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Roma, 1988.

CUADRO No. 5

ESTIMACIONES DE LA POBREZA RURAL EN 1980

	Pobres Indigentes %	Población rural Total (miles de personas)	Total de población rural pobre (miles de personas)	Total de indigentes (miles de personas)	Población rural pobre en porcentaje de la población total
A. MEXICO	68 a)	23 348	15 877	6 070	21
B. SUBREGION DE AMERICA CENTRAL	75	13 014	9 773	6 712	
Guatemala	84 b)	4 253	3 573	2 212	46
Honduras	80 b)	2 359	1 887	1 651	47
El Salvador	76 b)	2 913	2 213	1 602	44
Nicaragua	80 b)	1 291	1 033	646	36
Panamá	67 b)	967	648	367	32
Costa Rica	34 b)	1 231	419	254	19
C. SUBREGION DEL CARIBE	78	9 266	7 217	3 777	
Haití	95 a)	4 381	4 162	3 768	80
Jamaica	51 c)	1 090	556	n.d.	25
República Dominicana	75 a)	2 751	2 063	n.d.	36
Trinidad y Tobago	40 a)	940	410	n.d.	34
Granada	25	104	26	9	24

D. SUBREGION ANDINA	<u>69</u>	<u>31</u>	<u>24</u>	<u>778</u>	<u>17</u>	<u>089</u>	<u>7</u>	<u>725</u>			
Colombia	67	c)	23	a)	9	226	6	181	23		
Ecuador	65	d)	20	a)	4	279	2	781	31		
Perú	68	d)	39	a)	5	720	3	890	21		
Bolivia	86	c)	74	a)	3	102	2	668	48		
Venezuela	64	c)	9	a)	2	451	1	569	11		
E. BRASIL	<u>73</u>	<u>c)</u>	<u>43</u>	<u>a)</u>	<u>39</u>	<u>309</u>	<u>28</u>	<u>761</u>	<u>23</u>		
F. SUBREGION DEL CONO SUR	<u>31</u>	<u>9</u>	<u>2</u>	<u>313</u>	<u>2</u>	<u>879</u>		<u>836</u>			
Paraguay	63	c)	29	a)	1	847	1	164	34		
Chile	56	c)	11	a)	2	106	1	179	10		
Argentina	10	a)	1	a)	4	890		489	2		
Uruguay	10	a)	4	a)		470		47	2		
TOTAL	<u>69</u>	<u>%</u>	<u>37</u>	<u>e)</u>	<u>119</u>	<u>117</u>	<u>81</u>	<u>596</u>	<u>42</u>	<u>091</u>	<u>22.5</u>

Fuente:

a)Chateaneuf, et al. (1983)

b)Peek, P., PREALC, 1985

c)Urzua, R. (1984) CEPAL/FAO; ESH

d)FAO, La dinámica de la pobreza rural (1986)

e)Cifra calculada sobre la base de los países que disponían de información al respecto.

FUENTE: Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Anexo II Pobreza Rural. Roma, 1988.

CUADRO 6
NUMERO Y TAMAÑO MEDIO DE LAS PEQUEÑAS EXPLOTACIONES A
LO LARGO DEL TIEMPO

País	Años	Tamaño máximo	Número de explotaciones	Porcentaje de explotaciones	Dimensión media de las explotaciones	
					Porcentaje de la superficie	Hectáreas
Argentina	1914	25 ha	100.836	33,0	1,0	9,6
	1947		161.452	34,3	1,0	10,9
	1952		235.953	41,8	1,1	9,2
	1960		181.404	38,5	1,0	9,7
	1969		226.065	42,0	0,9	8,9
Bolivia	1950	5 ha		59,3	0,2	
Brasil	1940	5 ha		21,8	0,5	
	1950		458.676	22,2	0,5	2,6
	1960		1'029.336	30,8	1,0	2,5
	1970		1'800.243	36,6	1,3	2,2
	1975		1'911.730	38,3	1,2	2,1
	1980		1'888.196	36,6	1,1	2,1
	1950	10 ha	710.934	34,4	1,3	4,3
	1960		1'495.020	44,4	2,3	4,0
1970		2'519.630	51,2	3,1	3,6	
1975		2'601.860	52,1	3,8	3,5	
1980		2'598.019	50,4	2,5	3,5	
Chile	1955	10 ha	75.627	61,0	0,8	2,9
	1965		156.769	62,0	1,4	2,8
	1965	5 HER ^{1/}	189.529	81,0	9,7	
	1972			79,0	9,7	
	1976			71,0	9,7	
	1979	5,1 HER ^{1/}	254.925	75,0	14,6	
Colombia	1954	10 ha	648.115	71,0	6,9	2,9
	1960		925.750	77,0	8,8	2,6
	1970		859.884	73,0	7,2	2,6
Costa Rica	1955	10,5 ha	25.575	54,0	5,2	3,8
	1963		34.038	53,0	4,8	3,8
	1963	10 ha	30.377	50,0	5,0	4,1
	1973		29.927	48,0	4,0	3,9
Rep. Dominicana	1971	5 ha	235.000	77,1	12,9	1,5
	1981		314.700	81,7	12,2	1,0
Ecuador	1954	5 ha	212.153	82,0	11,0	1,6
	1974		298.965	77,0	13,0	1,3
Ecuador, Sierra	1954	10 ha	234.596	90,0	16,0	2,1
	1974		280.974	87,0	18,0	1,9
El Salvador	1950	5 ha	140.473	80,7	12,4	1,4
	1961		193.298	85,3	15,5	1,3
	1971		234.941	86,9	19,6	1,2

^{1/} Hectárea básica de riego: índice utilizado para convertir una hectárea en sentido físico a un sistema común de potencial productivo semejante.

País	Años	Tamaño máximo	Número de explotaciones	Porcentaje de explotaciones	Porcentaje de la superficie	Dimensión media de las explotaciones
					Porcentaje	Hectáreas
✓ Guatemala	1950	7 ha	308.000	88,0	14,0	2,4
	1964		364.879	88,0	19,0	2,5
	1979		547.574	90,0	16,0	1,8
Haití	1971	5 ha	593.325	96,0	78,0	1,1
✓ Honduras	1952	5 ha	88.997	57,0	8,0	2,3
	1966				47,0	6,0
	1974		124.781	64,0	9,0	1,9
Jamaica	1969	5 ha			91,3	26,5
✗ México	1950	5 ha,	1'020.747	39,2	7,6	1,5
	1960	prop. privada	928.717	34,2	6,1	1,6
	1970		678.214	25,2	5,0	1,7
✓	1950	4 ha,	569.866	21,9	6,1	2,1
	1960	ejido a/	668.162	24,6	5,9	2,1
	1970		951.878	35,6	8,6	2,1
✓ Nicaragua	1952	7 ha	17.943	34,8	2,3	3,0
	1963		51.936	50,8	3,5	2,6
	1971		37.500	43,8	2,2	3,5
	1978					2,0
	1983					5,4
✗ Panamá	1950	5 ha	44.442	52,0	8,3	2,2
	1961		43.692	45,7	5,3	2,2
	1971		41.307	45,4	3,7	1,8
✓ Paraguay	1943	5 ha	45.426	48,1	8,0	2,7
	1956		68.716	45,9	1,0	2,4
	1961		74.559	46,4		
✓ Perú	1961	5 ha	669.427	82,9	5,2	1,3
	1972		1'083.775	77,9	6,6	1,4
✓ Uruguay	1951	20 ha	35.841	42,0	1,8	8,3
	1961		39.829	45,8	1,9	8,0
✓ Venezuela	1950	5 ha	125.990	54,7	1,2	2,0
	1961		155.617	49,3	1,4	2,3
	1971		121.778	42,3	1,0	2,2
América Latina ^{b/}	1950	Pequeñas	4'134.000			2,4
	1980	explotac.	7'949.000			2,1

a/ Se refiere a la tierra cultivada.

b/ Basado en extrapolaciones lineales de los dos censos más próximos y con exclusión del Paraguay, y el Uruguay, sobre los que no hay información reciente disponible.

Fuente: A. de Janvry et al., 1986, tomando como base los censos agropecuarios de varios años.

FUENTE: FAO. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Anexo II. Pobreza Rural. Roma. 1988.

CUADRO No. 7

USO DE TIERRAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

	1970	1985
(miles de ha)		
Brasil		
Arable y cultivable permanente	53.984	75.780
Pastos permanentes	144.138	166.000
Bosques	593.910	562.850
Superficie regada	796	2.300
México		
Arable y cultivable permanente	23.138	24.750
Pastos permanentes	74.499	74.499
Bosques	53.800	45.160
Superficie regada	3.583	4.890
Cono Sur		
Arable y cultivable permanente	40.436	45.200
Pastos permanentes	183.629	183.615
Bosques	91.037	89.360
Superficie regada	2.552	3.096
Países andinos		
Arable y cultivable permanente	16.141	18.683
Pastos permanentes	108.900	115.750
Bosques	240.125	221.365
Superficie regada	2.190	2.699
América Central		
Arable y cultivable permanente	5.959	6.704
Pastos permanentes	12.085	13.935
Bosques	22.820	17.510
Superficie regada	232	493
CARICOM		
Arable y cultivable permanente	889	1.055
Pastos permanentes	1.296	1.501
Bosques	19.760	17.863
Superficie regada	157	187
Países fuera del CARICOM		
Arable y cultivable permanente	4.604	5.722
Pastos permanentes	5.148	5.265
Bosques	18.972	19.328
Superficie regada	663	1.188
América Latina y el Caribe		
Arable y cultivable permanente	145.151	177.894
Pastos permanentes	529.695	560.565
Bosques	1'040.424	973.436
Superficie regada	10.173	14.853

Fuente: FAO

FUENTE: FAO. Informe Principal. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe. Roma, 1988.

BIBLIOGRAFIA

- Actualidad Económica, "*CEPAL cambia de rumbo*" en Actualidad Económica, Año XIII, No. 124, Lima, abril 1991.
- Altimir Oscar, "*Desarrollo, crisis y equidad*", en Revista de la CEPAL, No. 40, Santiago de Chile, 1990.
- Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*. La tarea acuciante de desarrollo Banco Mundial, Washington, D.c., 1991.
- Berger P. y Luckmann T., *La construcción social de la realidad*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina 1968.
- Cardoso Fernando H., "*La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo*", en Revista de la CEPAL No. 4, Segundo Semestre de 1977, Santiago de Chile.
- Cardoso Fernando H., "*El desarrollo en capilla*", en Boletín de Planificación No. 12, junio de 1991, Santiago de Chile.
- CEPAL, *Economía Campesina y Agricultura Empresarial*. (Tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, 1982.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, ONU, CEPAL, 1990.
- Declaración de Quito. *Conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe*, en Comercio Exterior, Vol. 41, N. 5, México, mayo de 1991.
- División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, "*La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y líneas de estrategia*", en Revista de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, diciembre de 1985.
- División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial, "*Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento*", en Revista de la CEPAL, No. 28, Santiago de Chile, 1986.
- Esser Klaus, "*La transformación del modelo de industrialización en América Latina*", en Revista de la CEPAL, No. 26, Santiago de Chile 1985.
- FAO, Informe principal. *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*, Roma, 1983.

FAO, Informe principal. *Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe*. Anexo I Pobreza Rural Roma, 1988.

FAO, *El impacto de las estrategias de desarrollo sobre los pobres rurales*, FAO Roma, 189.

FAO, *Anuario de producción*, Vo. 42, 1988. Colección FAO: Estadísticas No. 88, 1988.

FAO, *El minifundio en América Latina*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 1987.

Geller Lucio y Víctor Tokman, "Del ajuste recesivo al ajuste estructural" en *Revista de la CEPAL*, No. 30, Santiago de Chile, 1986.

Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, Frances Stewart (compiladores). *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*. Publicado por UNICEF por Siglo XXI de España Editores, Vol. I. 1987.

González Norberto, "Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Sr. Norberto González, al inaugurar la Reunión sobre el Crecimiento, el Ajuste y la Deuda en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, No. 2, Santiago de Chile, 1986.

González Norberto, "Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL*, No. 30, Santiago de Chile, 1986, pp. 7-16

Habermas Jurgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, editorial Taurus, España 1989.

Hopkins Raúl. *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana: 1944-1969* IEP, Lima, 1981.

IICA (Alex Barril García compilador), *Políticas diferenciadas para el desarrollo rural*, Programa II del IICA, 1990.

IICA Los programas de ajuste estructural y sectorial. *Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, Serie Documentos de Programas No. 1, IICA, agosto de 1987.

IICA, *América Latina y el Caribe: pobreza rural persistente*, Serie Documentos de Programas No. 17, IICA, enero de 1990.

Jordán Fausto (compilador), *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. Colección de Investigación y Desarrollo No. 19, IICA, San José, Costa Rica, 1989.

Kuri Gaytán Armando, "Apuntes sobre las opciones de desarrollo para México y América Latina", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 5, México, mayo de 1991.

Massad Carlos, "El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente", en Revista de la CEPAL, No. 30, Santiago de Chile, 1986.

Ortega Emiliano, "La agricultura en la óptica de la CEPAL", en Revista de la CEPAL No. 35, Santiago de Chile, agosto de 1988.

Pérez del Castillo Carlos, "Hacia una nueva etapa de industrialización en América latina y el Caribe: la magnitud de los desafíos", en SELA Capítulos 25, abril-junio de 1990.

Plaza Orlando (Editor), *Economía campesina*, Segunda edición, Desco, 1987.

Quijano Aníbal, "Las ideas son cárceles de larga duración, pero no es indispensable que permanezcamos todo el tiempo en esas cárceles" en David y Goliath Revista de CLACSO, año XVI, No. 49, julio de 1986.

Rosenthal Gert, "La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio", en Revista de la CEPAL No. 35, Santiago de Chile, agosto de 1988.

Rosenthal Gert, "El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas", en Revista de la CEPAL, No. 39, Santiago de Chile, 1989.

Sagasti Francisco R., "El Banco Mundial en el centro del debate", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 7, México, julio de 1991.

Sen Amartya, "Los bienes y la gente", en Comercio Exterior, Vol. 33, No. 12, México, diciembre de 1983.

Sen Amartya, "Cuál es el camino del desarrollo?", en Comercio Exterior, Vol. 35, No. 10, México, octubre de 1985.

LAS ECONOMIAS CAMPESINAS FRENTE AL AJUSTE ESTRUCTURAL

*Efraín Gonzáles de Olarte*¹

Introducción

El campesino latinoamericano ha sido el sector de ajuste social, pues se ha mantenido así mismo, cuando ni la economía de mercado ni la estatal lo han hecho por él. Han suministrado alimentos y mano de obra baratos en algunos países y en otros sólo han sido un "ejército de reserva" sin costo para el resto de la sociedad. Ahora que el mercado y el estado ha fracasado, en su combinación particular para cada país, y que, bajo los rigores del endeudamiento externo nuestros países se han visto obligados a aceptar reformas económicas e institucionales bajo la denominación de "ajuste estructural". Entonces, cabe preguntar si los campesinos seguirán siendo el "sector de ajuste social" de estos cambios estructurales o si tendrán mejor suerte que en el pasado?.

Por otro lado, la concepción de desarrollo dirigida a los campesinos ha sido y aún sigue siendo la del desarrollo agropecuario, la cual ha tenido poco éxito. Hoy parece más acertado proponer desarrollo rural, aunque en mi perspectiva es mucho más integral proponer desarrollo regional. Sin embargo, las políticas de estabilización y el "ajuste estructural" proveerían un contexto macroeconómico e institucional más estable?.

Este pequeño ensayo trata de responder a estas preguntas, inspirado en dos preceptos: 1. En el principio de cambio y continuidad, pues en todas los procesos de transformación estructural, e incluso en las revoluciones radicales, las reformas se ha hecho sobre buena parte de los recursos y organizaciones existentes, es decir el pasado tiene su peso en el presente y en el futuro. 2. En el principio "más vale las luces opacas del pragmatismo que el brillo

1 Director del Instituto de Estudios Primarios, IEP. Lima 1991.

enceguecedor de las ideologías ortodoxas o heterodoxas", pues en el desarrollo rural los cambios y las revoluciones van más lentamente que la voluntad o el voluntarismo, es decir en el campo valen más pequeños cambios contantes que grandes cambios esporádicos. Esto lo saben más los campesinos que los economistas.

Cuál es el punto de partida?

El ajuste estructural es una propuesta externa de reforma no sólo económica, sino también institucional y social para los países fuertemente endeudados, cuya capacidad de gestión macroeconómica se ha reducido tanto por el achicamiento de los mercados por la crisis del modelo económico, como por la crisis institucional del estado, debido a los estilos políticos caracterizados por su inestabilidad. Es decir, la mayor parte de países latinoamericanos no tienen una propuesta propia de ajuste estructural ², y si la tuvieran, estarían sujetos a la condicionalidad del pago de la deuda externa. De ahí, que asistimos a un proceso de cambios con una propuesta teórica e ideológica única: la neoliberal.

El punto de partida es que frente a una propuesta única y genérica como la presentada en la ponencia, existen países con características demográficas, económicas, políticas y sociales distintas, dentro de los cuales el sector campesino tiene distintos pesos y diferentes roles económicos. En consecuencia, tanto los programas de estabilización y las reformas estructurales parten de situaciones diferenciadas, que obligan a reflexionar sobre su validez universal para proponer un crecimiento con equidad, capaz de incluir a los campesinos y otros pobladores rurales en el nuevo modelo.

- 2 La propuesta de la CEPAL "Transformación productiva con equidad", que está mucho más cerca de la realidad latinoamericana que la propuesta del FMI-BM, llegó tardíamente y sin financiamiento, en consecuencia es útil si sólo si algún país se anima a plantear una propuesta nacional propia, que incluya un programa de reestructuración de deuda externa aceptada y negociable.

Los elementos del ajuste estructural y el sesgo de la eficiencia económica.

El ajuste estructural se basa en tres objetivos básicos: la liberalización de los mercados, la privatización del sector estatal y la apertura económica. Para lograr dichos objetivos se cuenta con dos programas en teoría complementarios: estabilización de los equilibrios macroeconómicos y reformas institucionales, dentro de las cuales las más importantes tienen que ver con la propiedad de los medios de producción.

La liberalización se presenta como un cambio sustantivo en los precios relativos, para que estos se acerquen a los fijados por los mercados. Esto significa la eliminación de subsidios, de control de cambios y de precios de bienes y factores, es decir eliminar las denominadas distorsiones de precios. El supuesto básico es que los mercados han sido prisioneros de los controles del Estado, si bien esto es cierto, sin embargo no es el aspecto más relevante, pues con el fracaso del modelo económico anterior y con los costos de la crisis, los mercados se han hecho débiles e imperfectos, en consecuencia los precios de mercado post liberalización son una mezcla de precios de competencia, de oligopolio y de monopolio. En consecuencia, por un lado no hay seguridad de que la liberalización lleve automáticamente a tener mercados competitivos, sobre todo para los no transables e incluso para una serie de transables entre ellos los agrícolas. Por otro lado, no se trata sólo de liberar mercados sino de crearlos, la debilidad de los mercados es aún más patética en el ámbito rural y en los sectores campesinos de los países andinos. Por lo tanto, la pregunta es si el ajuste estructural es capaz de crear mercados rurales.

La privatización, de sobre todo, las empresas estatales, parte de la premisa de que su gestión por el sector privado sería más eficiente por el Estado. En realidad el fracaso de las empresas públicas proviene de dos fuentes, de la gestión empresarial con criterios políticos y de la falta de autonomía empresarial. El problema esencial fue la privatización de lo público, en consecuencia bastaría con desprivatizar algunas empresas estatales para que funcionen mejor. Además, la experiencia sobre privatización de empresas privadas no contribuye necesariamente a la corrección de las imperfecciones del mercado, el caso más cercano es el de Chile, donde la privatización de las empre-

sas estatales cambió la concentración estatal por concentración privada, es decir el mercado siguió siendo oligopólico en varios sectores sólo que controlado por los grupos, los cuales no son precisamente eficientes como lo señala Yotopoulos³ El caso más interesante de privatización y concentración en Chile es de como los servicios técnicos a los agricultores están hoy bajo el control de sólo tres empresas privadas.

La ampliación del grado de apertura de las economías es el principio estructural de la propuesta neoliberal, pues se trata de crear un modelo esencialmente "hacia afuera", que puede eliminar del mercado a todos aquellos sectores y empresas ineficientes a nivel internacional, es decir buena parte de la industria que tienen nuestros países y los segmentos menos competitivos de la agricultura, por ejemplo los campesinos. Si así fuera, se estaría volviendo al modelo primarioexportador, basado en ventajas comparativas estáticas.

Por otro lado, el proteccionismo de los países desarrollados no garantiza una economía mundial realmente competitiva.

Bajo estos principios, la eficiencia económica resulta siendo la clave del nuevo modelo. Pero hay dos olvidos sustantivos: 1. No hay nada que garantice que mercados previamente concentrados no lo sigan siendo. Además, cualquier economía de mercado tiende históricamente a la concentración. 2. Qué sucede con las desigualdades distributivas en países donde los mercados o son débiles o son imperfectos?. Es evidente que si no hay mercados competitivos no hay situaciones óptimas, ni tampoco eficiencia.

En el ámbito rural donde hay sobrepoblación, cómo haría el mercado para absorber a los productores o trabajadores agrícolas menos productivos cuya productividad marginal puede ser cero. Evidentemente, todo parece que nuevamente los campesinos serían el "sector ajuste" y los últimos en la cola para ser beneficiados por el ajuste estructural. Sin embargo este punto requiere de una mayor explicación, pues la realidad no es tan simple.

3 Ver Pan A. Yotopoulos "The (Rip) Tide of privatization: Lessons from Chile", *World Development*, Vol. 17, No. 5 pp 683-702, 1989.

La economía campesina frente al ajuste estructural

La primera fase del ajuste estructural es la reducción de los desequilibrios económicos y la progresiva liberación de mercados, con aumento del grado de apertura.

Como los campesinos tienen una importancia económica variable, según país y tipo de producción, el ajuste los afectará de manera distinta.

La economía campesina tiene dos características que hacen difícil evaluar el impacto de las políticas económicas en general. 1. Tiene una economía diversificada, que produce bienes agropecuarios y no agropecuarios, además vende fuerza de trabajo. Para producir compra insumos nacionales e importados y el consumo es en parte autoproducido y en parte comprado. A manera de ilustración la siguiente igualdad da una idea de la estructura de ingresos y gastos del campesino peruano medio ⁴.

$$\sum p_a q_a (0.37) + A p_{na} (0.24) + WL (0.39) = \sum p_i q_i (0.22) + \sum p_c q_c (0.78)$$

Donde: P_a , P_{na} , P_i , P_c , precios agropecuarios, no agropecuarios, insumos y de bienes de consumo respectivamente

q_a , q_{na} , q_i , q_c : cantidades agropecuarias, no agropecuarias, insumos y de bienes de consumo, respectivamente.

2. La unidad de reproducción de los campesinos oscila entre la familia nuclear y la familia extendida.

En un proceso de liberalización la economía campesina obtiene resultados contrapuestos. Por un lado, un tipo de cambio real, la reducción de subsidios a los importadores y a los consumidores eleva el precio de los productos agropecuarios, así como los precios de insumos y de los bienes de consumo comprados. El efecto neto se mide a través de la modificación de los términos de intercambio. Por otro lado, la reducción del gasto estatal, la devaluación del tipo de cambio y la eliminación de subsidios a los insumos trae consigo un proceso recesivo que reduce el salario real e inclusive el nivel de

4 Ver Efraín Gonzáles de Olarte "Impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre la pobreza rural en el Perú" Ms. IICA, 1991, Costa Rica.

empleo; en consecuencia los ingresos por salarios que reciben los campesinos se reducen. Así, la liberalización crea tres efectos: un efecto precio, un efecto sustitución y un efecto ingreso. El cambio en los precios relativos puede ser un incentivo para la reactivación de la agricultura campesina, siempre que dichos precios se mantengan de manera estable por varios años, y siempre y cuando las elasticidades precio e ingreso lo permitan.

Nuestra evidencia para el Perú entre 1975-1989 señala que las políticas de corte ortodoxo han favorecido a los campesinos acomodados, cuyos ingresos son básicamente agropecuarios y han desfavorecido a los campesinos más pobres, que son la mayoría, pues sus ingresos principales dependen de los salarios y de la demanda de empleo. De ésto se puede inferir que es muy importante la duración del ajuste estructural y la capacidad que tiene un país para hacerlo rápido, pues cuanto más dure la pobreza campesina, puede ser mayor.

La segunda fase del ajuste estructural es la más importante y crítica, pues es cuando se deben efectuar las reformas institucionales para ayudar a que los mercados comiencen a ser los asignadores e impulsores del desarrollo. La adecuación de las legislaciones para permitir la libre circulación interna y externa de bienes y factores, la eliminación de trabas burocráticas, la privatización, la reforma tributaria, la reforma del sistema de propiedad vía la apertura del mercado de tierras urbanas y rurales, constituyen una serie de medidas previas o simultáneas que se hacen necesarias para completar el nuevo contexto económico.

Muchas de estas acciones ciertamente han de causar resistencias, conflictos y probablemente alargarán el período de transición hacia el esperado nuevo modelo, pues cada país tiene estructuras sociales y grupos de poder e interés económico para quienes las fórmulas liberales no son necesariamente aceptables o viables. Pero asumiendo que todo esto se logrará completar, el primer problema que tendrá la nueva economía será la falta de capitales y de crédito, por tres razones: 1. Porque habrá una parte del ahorro destinada al pago de la deuda externa. 2. Las reformas y el ajuste habrán eliminado una parte del capital existente, el de las industrias ineficientes. 3. Porque la oferta de recursos financieros para América Latina será sustantivamente menor, debido al cataclismo económico y financiero que ha causado la caída de los países socialistas, que absorberá buena parte de estos recursos.

Aquí es pertinente preguntar , qué capacidad tienen los países latinoamericanos de llevar a cabo un nuevo proceso de acumulación sin el concurso del capital internacional. Se presenta sí el trade-off histórico entre el pago de la deuda o crecimiento interno, a menos que algún plan tipo Brady pueda amparar una reestructuración drástica de la deuda latinoamericana y liberar la presión financiera.

La limitada disponibilidad de recursos financieros durante el ajuste estructural afectará a los sectores con menores posibilidades de exportar, de aumentar sus productividades o de reconvertir su producción. Buena parte del sector agropecuario, sobre todo los campesinos serán los últimos en acceder a los recursos financieros a través del mercado, pues sus rentabilidades son bajas y sus riesgos son altos.

Sin embargo, es evidente que habrá una parte de los agricultores y campesinos que sí serán favorecidos por el ajuste estructural: 1. Los exportadores o con potencial exportador. 2. Los productores de hoja de coca. 3. Los que sean capaces de reemplazar en el mercado interno a los sectores que se orienten hacia la exportación y que anteriormente producían para la demanda urbano-industrial. El resto seguirá siendo el sector social de ajuste y recibirán aún menores transferencias del Estado y menores servicios, por una simple razón: como no pueden ser eficientes, es decir competitivos, no serán importantes en el mercado, en consecuencia no tendrán ningún peso político para presionar sobre el Estado.

El modelo de desarrollo "desde dentro": Desarrollo rural y la ampliación de mercados bajo la conducción del Estado.

Mi argumento trata de demostrar para los países andinos lo que ha sido la experiencia histórica de casi todos los países desarrollados. Si hay un sector donde la intervención del Estado es imprescindible es en la agricultura, pues el mercado no sólo la hace menos eficiente, sino que puede fácilmente desabastecer a un país, en consecuencia hay que regularlo. Quizás para otros sectores mi argumento no sea válido.

En lo que sí estoy de acuerdo con el punto de vista liberal es que el exceso de intervencionismo crea privilegios y convierte el poder político en el principal determinante de la distribución de ingresos,

en lugar que sea la productividad. Por esta razón, es necesario repensar las formas y contenidos de la intervención estatal en el desarrollo rural. A mi modo de ver, deberían existir tres vías: 1. Hacer que la inversión en infraestructura básica tenga un sesgo rural, para redistribuir capital y bienes públicos sin nombres propios. 2. Intervenir en la formación de un seguro agrario general, capaz de estabilizar precios y de compensar pérdidas por fenómenos naturales, para luego transferirlo a los usuarios. 3. Mantener un programa de apoyo social, pensando que la estabilización y el ajuste estructural creará por varios años un mar de pobreza con algunos bolsones de riqueza.

Se requiere de una fórmula cooperativa de mercado con Estado, primero para ampliar los mercados rurales y segundo para fortalecer el Estado. Sobre esta base el modelo de desarrollo que tendría mayor éxito, frente al fracaso del desarrollo "hacia adentro", no es el modelo "hacia afuera" sino el desarrollo desde dentro⁵, que aprovechando la capacidad instalada existente reorienta parte de la misma e incorpore nuevos sectores hacia la exportación. En mi criterio el ajuste que necesitamos debe ser pragmático y hecho en función de primero las necesidades de los empobrecidos latinoamericanos, y en segundo lugar para arreglar el endeudamiento externo y no al revés como es en realidad la propuesta FMI-BM.

Dentro de esta óptica el sector agropecuario y los campesinos, serían orientados dentro de una perspectiva de desarrollo rural que tiende hacia la agroindustria, que tendría mayores posibilidades de exportación que las simples materias primas. Además, la reestructuración productiva permitiría obtener y mejorar la denominada productividad de todo el sistema económico nacional y no sólo del sector exportador. Es decir, el desarrollo desde dentro puede ser una posibilidad para tener una propuesta de acuerdo a nuestras capacidades, pero requiere de una firme voluntad política y capacidad de negociación internacional

5 Ver O. Sunkel en "Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina" E. Gonzáles de Olarte (Compilador), Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1991.

DESARROLLO RURAL Y ECONOMIA CAMPELINA: NUEVOS RETOS EN EL CONTEXTO DE LA APERTURA ECONOMICA EN COLOMBIA

*Anibal LLano García*¹

INTRODUCCION

En el presente documento se señalan una serie de reflexiones sobre la nueva situación que se presenta al sector campesino colombiano; los nuevos cambios que ha experimentado a partir de sus dinámicas de transformación para integrarse al anterior modelo de desarrollo; su especial heterogeneidad regional, económica y sociocultural, se indican las dificultades y potencialidades para competir en los nuevos mercados internos y externos a partir de la implantación en el país del modelo de apertura e internacionalización de la economía.

Las políticas de apertura hacen necesario revisar los conceptos, las estrategias y los instrumentos utilizados por el Fondo DRI para el desarrollo rural con el fin de determinar la viabilidad del Programa en el nuevo contexto, el cual privilegia la privatización, el predominio de criterios de mercado en la asignación de los recursos, la integración de bloques económicos y la reestructuración de los sistemas de crédito para el sector agropecuario.

Además de las consideraciones estrictamente económicas se tienen en cuenta las dimensiones social y política respecto a los campesinos como un grupo importante de la sociedad civil colombiana, buscando de esta manera un marco de referencia más comprensivo que permita ver a este sector no meramente como unidades económicas productoras de alimentos sino también como un actor importante en la tarea del desarrollo y pieza clave para lograr la sostenibilidad política del modelo de apertura. Solamente desde

1 Gerente General (E.) del Fondo de Desarrollo Rural Integrado, Octubre de 1991.

esta perspectiva se logrará un crecimiento que reduzca las desigualdades ya creadas y la realización de un modelo incluyente que brinde oportunidades iguales tanto de acceso a los recursos como de acumulación y elevación de ingresos.

Finalmente, se señalan una serie de aspectos problemáticos tales como: la articulación de las políticas de desarrollo rural a la política macro; la transferencia de tecnología y el crédito; la organización campesina y la comercialización; dimensiones del desarrollo rural que en el nuevo modelo requieren ser repensadas para el diseño de nuevas estrategias que se ajusten a las exigencias actuales.

LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA CAMPESINA Y LA SITUACION ACTUAL

Una comparación de las economías campesinas actuales en Colombia y de las que prevalecían en la década de los años cincuenta, muestra las profundas transformaciones estructurales que se han operado en ellas. En efecto, para mediados de siglo existía una economía campesina básicamente autosuficiente; el proceso productivo descansaba casi totalmente en el uso de la fuerza de trabajo familiar; tenía una escasa vinculación al mercado y el empleo de los fertilizantes químicos eran desconocidos. Las relaciones primarias propias de las comunidades domésticas, como el intercambio de manos y la minga, la extensión de las relaciones de parentesco y diversas forma de solidaridad se consevaban desde el siglo XIX.

Para el año 1988 se estimaba que la población rural ascendía a 13.049.877 habitantes. Si se asume la población campesina como aquella asentada en las áreas dispersas de las zonas rurales tendríamos un máximo de 7.261.278 campesinos con una PET de 5.264.896 y una PEA de 2.986.390. Por otra parte, si se considera como empleo campesino sólo el de trabajadores por cuenta propia y el de trabajadores familiares de las áreas dispersas el empleo sería de 1.495.850 ².

2 Ministerio de Agricultura-Departamento Nacional de Planeación, Informe Final de la Misión de Estudios del Sector Agropecuario Tomo I, Bogotá, Mayo de 1990.

En cerca de un millón de unidades de producción agropecuarias explotadas por los pequeños productores se genera algo más de la mitad de la producción agrícola no cafetera del país; cultivan el 57.1% del área agrícola nacional y aportan el 56.7% de la producción agrícola total, controlando el 23% del inventario ganadero. Sin embargo, el valor de su producción alcanza solamente el 42.7% del total nacional ³.

Estas economías campesinas, en los albores del siglo XXI, se han transformado. Se ha monetizado la explotación familiar y ha disminuido su autoconsumo; hay una creciente articulación de las unidades campesinas a las empresas agropecuarias; intensificación de la contratación de trabajo asalariado y en general una mayor vinculación a los mercados de productos, insumos y fuerza de trabajo.

Las economías campesinas hoy son más dependientes de los ingresos generados por salarios. Para 1988 el 54 % de los hogares campesinos percibían salarios que en el 52.3% de los casos representaban más del 40% de los ingresos laborales. Esta creciente salarización está asociada con la escasez cada vez mayor de la fuerza de trabajo campesina y la disminución del desempleo abierto y estacional ⁴.

Sin embargo, la economía campesina muestra la persistencia de problemas estructurales que se convierten en obstáculos para la retención y acumulación del excedente económico. En efecto, existe una alta concentración de la propiedad territorial, atomización de las unidades productivas campesinas con insuficiente dotación de recursos productivos (tierra, agua y capital). El conocimiento tecnológico, a pesar de su generalización, presenta condiciones estructurales negativas en la medida en que su disponibilidad no es adecuada a las condiciones y costos de la producción campesinos. El problema del mercadeo sigue siendo uno de los cuellos de botella del desarrollo rural.

Los cambios operados en contextos regionales en los que la economía campesina ha demostrado capacidad de competir y de ser

3 Encuesta Nacional de Hogares Rural 1988, Departamento Nacional de Estadísticas, DANE. Bogotá, julio 1989.

4 Idem.

eficiente, se han producido en buena parte con el apoyo del Estado. Las evaluaciones de impacto del DRI en regiones como Huila, Tolima, Boyacá, Santander, Nororiente antioqueño y Nariño, muestran resultados positivos en términos de la capitalización de las unidades productivas campesinas.

Pero no se pueden hacer afirmaciones absolutas sobre los cambios de las economías campesinas, porque el desarrollo de éstas es heterogéneo según regiones y microrregiones. Esto significa que uno de los rasgos más destacados es su diversidad regional en lo económico y sociocultural. Por lo tanto, la heterogeneidad, los diversos grados de desarrollo y de integración a los mercados de las economías campesinas muestran cómo éstas no son un sistema cerrado como fue concebido en el pasado. Por el contrario, hoy están articuladas, aunque de manera desigual, al sistema macroeconómico y con grandes potencialidades para su desarrollo si cuentan con los recursos adecuados provenientes de la inversión pública y privada.

Esta necesidad se hace más urgente en las actuales circunstancias de apertura tal como se verá a continuación.

ECONOMIA CAMPESINA, APERTURA Y NUEVA CONSTITUCION

En la coyuntura actual del país, se presentan varios elementos que debe ser tenidos en cuenta como marco de las nuevas estrategias para el desarrollo rural y la economía campesina. Tales elementos son la expedición de la nueva Constitución Política de 1991, las políticas de Apertura Económica y las estrategias de paz que buscan desactivar los factores de violencia que dificultan la inversión productiva e impiden la convivencia pacífica de los colombianos.

En primer lugar, la nueva Constitución establece un espacio de reconciliación nacional para el logro de la paz y la modernización del Estado, dotándolo de nuevos instrumentos para la aplicación de la justicia y la solución de los conflictos sociales inherentes a los procesos de desarrollo. Este espacio de la Constitución es una posibilidad para desarrollar la democracia y modernizar la política en el cual las organizaciones sociales, entre ellas las de los campesinos, podrán generar procesos e instrumentos con los cuales se construya el desarrollo con democracia.

En el marco del modelo de desarrollo con participación democrática que se busca implantar en Colombia, los campesinos deberán jugar un papel muy importante, al ser considerados no sólo como productores de determinados bienes en función del desarrollo de otros sectores económicos, sino también como un estamento importante de la sociedad civil que tienen potencialidades para participar en procesos de fortalecimiento de la democracia, de desactivación de los factores de violencia social y política, y como un elemento importante para la conformación de un sistema insitucional para la planeación del desarrollo local y regional.

En segundo lugar, la política de apertura y modernización de la economía colombiana es un proceso que se inició hacia mediados de la década de los ochenta y responde a las exigencias de ajuste de la economía al nuevo contexto internacional de ampliación de los mercados, formación de bloques económicos para el comercio y de derrumbe de barreras ideológicas en varias regiones del mundo.

Los procesos de apertura generarán efectos diversos sobre la agricultura en términos de disminución de costos de producción, mejora de los precios relativos de los productos, aumentos en productividad, reorientación del gasto público hacia infraestructura de comercialización, disminución de los recursos que la agricultura transfiere a otros sectores y aumento de la demanda interna y externa de productos y aceleración del cambio tecnológico. Dichos efectos serán diferentes para los agricultores ya que, por ejemplo, se preve que los agricultores que exportan tendrán mayores ventajas que quienes producen para el mercado interno y éstos a su vez estarán colocados en mejores condiciones que los pequeños productores, por la insuficiencia de sus recursos para competir y la dificultad de acceso a los mismos.

Si bien es cierto que la apertura y la modernización afecta a los campesinos, también lo es que pueden tener ventajas comparativas en la producción en pequeña escala que pueden conservar y fortalecer, pero dichas ventajas deben evaluarse a nivel regional ya que es allí donde se pueden determinar las reales alternativas de sustitución diversificación de cultivos y en este sentido se plantea la necesidad de que sean los mismos campesinos, con las instituciones públicas y privadas regionales los que deben adelantar esa tarea.

Puede preverse que en el corto plazo se presentará una fase de transición y ajustes que puede provocar grandes dificultades y en el

largo plazo se requiere aún una reflexión mas detenida sobre cómo prepararse para afrontar los retos de la competencia, modernización y diversificación de las economías campesinas regionales, partiendo del reconocimiento de la heterogeneidad regional descrita anteriormente.

De acuerdo con lo anterior, se deberán establecer diferencias al interior de las economías campesinas así: 1) La de los campesinos que tienen recursos, se modernizan y han adoptado tecnologías que les permiten incorporarse a mercados dinámicos y en tal situación tienen condiciones apropiadas de competencia con el resto de agricultores empresariales; 2) Los que tienen recursos insuficientes y no alcanzan a conformar una UAF, quienes combinan el trabajo agrícola con actividades extraprediales, pero no alcanzan a generar excedentes; 3) Los que están ubicados en zonas de colonización apartados de los mercados y con grandes carencias de recursos y de falta de apoyo estatal, quienes se encuentran con menores posibilidades de diversificar la producción .

En esta situación, a los campesinos colombianos se les presenta una coyuntura a la vez favorable y riesgosa. Favorable porque los obliga a evaluar sus esquemas y estrategias para fortalecer sus formas de organización de tal manera que puedan concertar con el estado y redefinir sus ventajas comparativas. Así mismo, los lleva a considerarse como sujetos activos del desarrollo en lugar de mantener, como en el pasado, una concepción pasiva y subordinada a las políticas asistencialistas del estado. Desde la perspectiva política puede haber condiciones favorables ya que son un estamento privilegiado para fortalecer la democracia y la paz en las áreas rurales y localidades urbanas menores, pues la descentralización y los nuevos postulados de la constitución política de 1991 les ofrece nuevas alternativas de integrarse al desarrollo y hacer respetar sus derechos como ciudadanos activos de la sociedad colombiana.

Sin embargo, deberán tenerse en cuenta los riesgos que deberán afrontar en el esquema de apertura, ya que éste podrá sacar de la competencia a los que están vinculados con productos importables o que no tienen demandas dinámicas; los costos financieros se aumentarán, se volverá más difícil el acceso al crédito y se fortalecerá la capacidad de negociación de los comerciantes y la agroindustria. La seguridad alimentaria de las familias rurales se disminuye al tener que vender más para el mercado y la migración campo-ciudad,

podrá eventualmente aumentar con la consiguiente agudización de los conflictos sociales urbanos.

Como balance general se puede decir que la economía campesina frente a la apertura tiene en el momento actual una situación de gran debilidad y que hipotéticamente sus fortalezas económicas, aunque importantes tenderán a debilitarse en el futuro mientras que las potencialidades sociales y políticas como estamento de la sociedad civil tenderán a valorizarse. Esta consideración es relevante ya que los criterios puramente económicos no son suficientes como argumento para la defensa de la economía campesina y se requiere que las consideraciones sociales y políticas sean tenidas en cuenta para institucionalizar la importancia de la economía campesina dentro de un modelo de desarrollo sustentado en la estrategia de la apertura económica.

Para poder potenciar las fortalezas económicas de la economía campesina se requerirá que la política al respecto se dirija hacia un desarrollo de unidades productivas capaces de generar excedentes que faciliten el incremento y la estabilización de los ingresos rurales. En ese sentido, sería conveniente prestar mayor atención a los cultivos permanentes de tipo moderno, dadas las posibilidades que se abren en términos de enlaces agroindustriales, de incrementos y estabilización de ingresos, de vinculación a los procesos modernos de comercialización con mayores niveles de eficiencia para la vinculación al mercado mundial. Igualmente, se hace indispensable una reorientación de las políticas para mejorar las condiciones directas de la producción campesina teniendo en cuenta sus entornos regionales, con programas como mejoramiento de la infraestructura productiva y de comercialización, la generación y transferencia de tecnología que incluya paquetes tecnológicos adaptados a las peculiaridades de la economía campesina.

EL FONDO DRI Y LOS RETOS DE LA APERTURA

A partir de mediados de la década anterior, el país experimenta un proceso de cambios que apuntan a la descentralización política administrativa y fiscal del Estado. En este contexto se introducen modificaciones a la política de desarrollo rural que se concretan en un mayor apoyo a los municipios para la conformación de planes de desarrollo rural integrado orientándolos a zonas de economía campesina, minifundio y colonización.

El planteamiento estratégico de esta orientación se ubica en el contexto del llamado Plan de Desarrollo Integral Campesino, coordinado por el Fondo DRI, cuyo propósito es **“aumentar la cantidad, calidad y productividad de los activos sociales de los campesinos, de tal manera que se eleve la calidad de vida rural y se incremente la oferta alimentaria del país”**.

Para cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo Integral Campesino, la acción cofinanciadora del Fondo DRI en la denominada Fase III, se concentra en el componente productivo, incluyendo la comercialización y el acceso a los mercados, así como en la provisión de la infraestructura física y social. Los componentes diseñados para el Programa son el fortalecimiento de la producción (capitalización de las pequeñas explotaciones y estabilización de la producción), mercadeo y comercialización, organización y capacitación, mujer campesina, e infraestructura física, social y de apoyo a la producción.

Para la ejecución de estos componentes el Fondo DRI cuenta con el instrumento de la concertación que se hace operativo a través de los Comités Municipales DRI, los cuales prevén la participación de las organizaciones campesinas, las autoridades locales y las entidades del sector agropecuario con presencia en el municipio.

Adicionalmente, se cuenta con el mecanismo de la cofinanciación, que se refiere a la destinación de recursos no reembolsables por parte del DRI, que sumados a los recursos propios de los municipios constituyen la fuente de recursos de inversión para los proyectos identificados en los Comités DRI.

Durante el período de ejecución del PDIC se tiene previsto la inversión de un total de 250 millones de dólares los cuales mediante el mecanismo de cofinanciación pueden llegar a alcanzar la cifra de 500 millones de dólares lo que constituiría en realidad el costo total del Programa. Estos recursos se utilizarán en proyectos de desarrollo rural en 620 municipios del país, cobertura que duplica la anterior en la cual ha venido operando el Fondo DRI.

Como es sabido, el Gobierno Nacional a comienzos de 1990 tomó las primeras decisiones orientadas a la modernización de la economía. Aunque las políticas de modernización se venían practicando parcialmente desde mediados de los setenta, lo cierto es que la estrategia del PDIC se diseña en el contexto de un modelo de desarrollo diferente al que se trata de implantar actualmente.

El Fondo Dri es consciente que los cambios acelerados de la política macroeconómica del nuevo modelo de desarrollo le imponen repensar las estrategias y los instrumentos con los cuales ha venido adelantando el desarrollo rural. En este sentido, a continuación se enuncian algunos de estos aspectos que vienen siendo objeto de análisis y en algunos casos de reestructuración en el marco del Programa de Desarrollo Integral Campesino.

Articulación de la Política de Desarrollo Rural a la Política Macroeconómica.

Ha existido el consenso de que la política macroeconómica de las últimas décadas discriminó a la agricultura haciendo de este sector un simple tributario del resto de la sociedad. La protección estimuló a los productos importables y desestimuló a los exportables produciendo un balance desfavorable para el campo. Los efectos discriminatorios de esta políticas fueron más agudos entre los pequeños productores aunque en algunos casos éstos lograron modernizarse tal como se señaló anteriormente. Para que las políticas de apertura no refuercen estos desequilibrios intersectoriales y que los impactos negativos sobre los campesinos no sean mayores de lo previsto, se requiere con urgencia la articulación entre la política macroeconómica y la política de desarrollo rural. Para el Fondo DRI, esta es una de las formas para que los Programas de Desarrollo Rural como el PDIC, no se aislen institucionalmente ni del plan de desarrollo.

En este sentido, la política macroeconómica debe ser diferenciada, es decir, que implica reconocer las particularidades de la economía campesina y de la sociedad rural y del tipo de relaciones que establecen con la sociedad nacional, para conseguir su transformación hacia la modernización.

La Reorganización Institucional para el Desarrollo Rural.

Las políticas de apertura económica se han elaborado y puesto en práctica en forma acelerada, en tanto que los cambios institucionales que se requieren para llevarlas a cabo no han avanzado al mismo ritmo. Frente a la velocidad con que avanzan los cambios de la política económica, se requiere dinamizar la reorga-

nización institucional de tal manera que se garantice una gestión moderna y ágil del desarrollo rural.

Para poder realizar la modernización que impone la apertura al sector de pequeños productores, es indispensable la conformación de un sistema de planeación del desarrollo rural regional. Este sistema debe tener en cuenta la coordinación, la especialización, eficiencia y eficacia de las entidades en la prestación de los servicios directos de apoyo a la producción y los demás servicios sociales que posibiliten la inserción de la economía campesina en el actual modelo de desarrollo.

La planeación dentro de este sistema debe ser espacial y multisectorial, privilegiando como espacio de planificación a los municipios y las provincias puesto que es en ellos donde operan los mercados regionales de bienes y servicios y presentan condiciones agroecológicas homogéneas, ello facilita el diseño de programas productivos que coloquen en mejores condiciones de competencia a la economía campesina aprovechando sus ventajas comparativas.

En síntesis, se propone que se consolide un sistema de coordinación institucional, que unifique la visión del desarrollo rural y apoye el fortalecimiento de los entes territoriales, para que se desarrolle en el mediano plazo una planificación con participación desde los niveles locales, municipales y departamentales.

La Necesidad de Nuevas Investigaciones de la Economía Campesina

Los nuevos retos del modelo de desarrollo para el sector de la economía campesina conlleva la necesidad de iniciar la realización de investigaciones que son prioritarias para el diseño de políticas que respondan de manera más adecuada a las nuevas exigencias de la economía. Por lo tanto, se requerirán nuevos esfuerzos de investigación en áreas como la diversificación/reconversión de cultivos por regiones, dándole prioridad a los que enfrentan dificultades de competitividad (casos de cebada, soya, fique, trigo, tabaco negro); estudios de mercado actuales y potenciales tanto internos como externos; conformación de sistemas de información sobre precios y mercados; perspectivas de agroindustrialización; estudios de impacto ambiental; de las dinámicas de las economías regionales; organización campesina y liderazgo; inserción de los pequeños productores en las estructuras del poder local y regional.

La Necesidad de una Nueva Política de Organización y Participación Campesina.

En el actual modelo de desarrollo es fundamental la organización y participación de los campesinos como condición de su inserción competitiva en la economía nacional e internacional, y también para asegurar tanto la concertación de políticas macroeconómicas como la viabilidad política del modelo.

Por lo tanto, se requiere formular y llevar a cabo una nueva política que promueva y fortalezca las organizaciones campesinas y que haga posible la consolidación de procesos democráticos en un marco de nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil. Esta política debe partir del reconocimiento de las dificultades que afrontan los pequeños productores campesinos y que han sido obstáculos estructurales para conformar organizaciones sólidas, tales como la escasa especialización de la producción, la alta dispersión geográfica, la migración rural urbana, el escaso apoyo estatal y la violencia, entre otros. Al respecto, se ha propuesto por parte de la ANDRI, la creación de la Confederación Nacional de Pequeños Productores. Es de esperar que surjan otras propuestas para que los campesinos determinen cual es la más conveniente ya que con ello se viabilizaría nuevos espacios de concertación y participación en el desarrollo rural.

Con base en este reconocimiento, los lineamientos de la nueva política de organización campesina deberán guiarse por criterios que favorezcan el pluralismo, la democracia, la equidad, la autogestión y la articulación moderna al desarrollo regional y nacional. El pluralismo hace referencia a la creación de espacios para las diversas organizaciones por productos y regiones, en tanto que el carácter democrático alude a que las estructuras de poder y liderazgo deberán responder a los intereses de la base social que representan las organizaciones. Por su parte, la equidad y la autonomía buscan establecer principios de igualdad entre los diversos subgrupos de la comunidad rural (jóvenes, mujeres, ancianos) respetando la diferencia, a la vez que promueva la participación en el desarrollo económico y social desde las particularidades propias de la economía y la cultura campesinas.

Tomando como referencia estos lineamientos de política que deben ser asumidos por el Estado, el Fondo DRI busca fortalecer

estrategias que apunten a apoyar una mayor participación campesina en la elaboración de planes y programas de nivel local, regional y nacional de tal forma que prioricen las acciones y planifiquen la inversión de los recursos privados y públicos destinados al desarrollo rural.

Las acciones concretas que se deberán emprender de inmediato en concordancia con tales estrategias son la revisión y reestructuración de los espacios de concertación y coordinación institucional y comunitaria, la capacitación de líderes campesinos para la toma de decisiones, gestión y representación, y la identificación y evaluación de los programas y recursos con que cuentan las entidades públicas y privadas con el propósito de medir el impacto de tales programas y proyectos e introducir ajustes.

La Transferencia de Tecnología y el Crédito

El nuevo modelo de desarrollo impone la necesidad de promover el cambio tecnológico como alternativa para lograr la modernización de la economía campesina. En este sentido, la transferencia de tecnología se convierte, hoy más que nunca, en una de las columnas vertebrales de la política de desarrollo rural ya que solamente por medio de ella se puede lograr una mayor competitividad a través de incrementos en los rendimientos y disminución en los costos de producción.

Uno de los obstáculos a resolver es la forma como se ha realizado la transferencia de tecnología para los pequeños productores campesinos, la que ha estado dirigida a la planificación de fincas, de crédito y a la formulación de paquetes tecnológicos que en la mayoría de los casos superan la capacidad de inversión del productor. Aunque se ha hecho un esfuerzo institucional para comprender la racionalidad de la producción campesina, la transferencia regularmente no ha correspondido a la biodiversidad, a las particularidades agroecológicas y socioculturales de las economías campesinas.

Debe observarse que las políticas de transferencia de tecnología, como el Plan Zonal en el caso del DRI, fueron diseñadas en el marco del anterior modelo de desarrollo y, por lo tanto, ameritan su replanteamiento para ajustarse a los cambios que se prevén en el nuevo contexto.

En este sentido, es necesario que el Estado fortalezca la investigación tecnológica en determinadas áreas, buscando el aprovechamiento de las ventajas agroecológicas y la abundante biodiversidad de los recursos existentes en el país. Por ejemplo, se podría impulsar la explotación de rubros potenciales que presentan mayor facilidad de acceso a los mercados internacionales como es el caso de algunos frutales propios del trópico. Pero esto tiene como premisa la existencia de una tecnología apropiada e inversiones de corto y largo plazo en infraestructura productiva (riego, maquinaria e implementos adecuados) y de un sistema de adaptación moderno.

A su vez, debe considerarse que los ritmos en los cambios de la investigación, ajuste y adopción tecnológica tienen características diferentes a los cambios en las medidas de apertura económica. Mientras se aceleran estos últimos, los primeros necesitan un mayor tiempo (varios años) para consolidarse. Este es un aspecto que debe ser considerado para ajustar el cambio técnico a los requerimientos de la internacionalización de la economía.

Asociado con lo anterior, el crédito se convierte en un instrumento de primer orden para la modernización tecnológica de las unidades de producción. Si deseamos impulsar la competitividad de la economía campesina en los renglones que presentan ventajas comparativas, la política crediticia deberá adecuarse a las condiciones desventajosas de los pequeños productores para acceder a los recursos de crédito y diseñar mecanismos flexibles que permitan amparar los riesgos extraeconómicos de la inversión. Por otra parte, se deberá evitar que los costos del crédito eliminen la competitividad de renglones que podrían orientarse al mercado externo. Por lo tanto, el Estado deberá colocar especial atención a esta política para evitar que se produzcan impactos negativos sobre la economía campesina que la alejen aun más de las posibilidades de competir y modernizarse.

La Comercialización.

Este es otro de los problemas críticos de la economía campesina que puede agudizarse con la nueva situación de apertura económica. El control de la producción campesina por parte de los intermediarios y la poca capacidad de negociación de los productores, es un obstáculo para el mejoramiento de la calidad de vida de los campesi-

nos, ya que los bajos precios que reciben por sus productos les impiden la acumulación y dificulta el abastecimiento de bienes básicos y de insumos para la producción.

El programa DRI desde sus inicios ha aplicado diferentes estrategias como la organización; la asistencia técnica; el crédito; información de precios y recientemente la cofinanciación de la infraestructura básica, como elementos de una política orientada a ayudar a superar los obstáculos de la comercialización campesina.

La estrategia actual de comercialización supera la visión localista que se tuvo durante las fases I y II del DRI. En el momento, los problemas de la comercialización se conciben en una perspectiva regional y nacional y desde la doble vía de la oferta y la demanda de productos. Se busca consolidar el desarrollo empresarial de las organizaciones de base y para tal efecto se introducen nuevos elementos de política como la cofinanciación por parte del Estado de las inversiones en infraestructura para comercialización, y la identificación de epicentros comerciales enclavados ruralmente.

Los principales logros alcanzados hasta 1991 se concretan en la existencia de 13.500 productores DRI organizados en 193 grupos con presencia en 21 departamentos del país, los cuales influyen a otros 17.800 productores no DRI. Adicionalmente, se promovieron 51 cadenas de tenderos urbanos que contaban en 1991 con unos 4.000 socios.

Pero la apertura económica nos impone también nuevos retos en los problemas de la comercialización de los productos campesinos. Si bien es cierto que la estrategia regional se ha mostrado como una forma acertada para resolver los problemas de la comercialización campesina en el mercado interno, la apertura obliga a pensar también en términos de mercados nacionales e internacionales. En este sentido, la visión **micro** desde la unidad de producción y la vereda, que prevaleció en las Fases I y II, debe ser superada, complementando la dimensión regional con la perspectiva **macro**.

Sobre la comercialización y la apertura existen varios interrogantes que deben ser resueltos para un diseño coherente de la política. Por ejemplo, ¿Cuál sería la forma de organización más acertada de los campesinos para acceder a los mercados internacionales?: ¿deberán organizarse autónomamente como gremio para tal fin, o más bien deben vincularse a organizaciones de la empresa privada con experiencia y conocimientos de los mercados externos?.

Dado que los nuevos mercados son exigentes en calidad, presentación, oportunidad, se requerirá introducir innovaciones tecnológicas en el sistema de post-cosecha, selección, manejo, almacenamiento y transporte de los productos de origen campesino. Estas innovaciones adquieren un carácter de suma urgencia debido, de una parte, a las incidencias inmediatas de la apertura y, de otra, al escaso desarrollo tecnológico que presentan los sistemas de manejo post-cosecha de la producción campesina.

CONCLUSIONES

En términos generales, durante los últimos cuarenta años la economía campesina colombiana ha experimentado importantes transformaciones estructurales, pasando de una situación de relativa autosuficiencia y escasa vinculación al mercado, a una progresiva monetización de las explotaciones familiares, disminución del autoconsumo, intensificación de los procesos de salarización, y en general una mayor vinculación a los mercados de productos e insumos.

Sin embargo, estas dinámicas han tenido ritmos e intensidades desiguales, dada la alta heterogeneidad regional en términos económicos, sociales y agroecológicos, y por ello en algunas zonas persisten aún situaciones de alta concentración de la propiedad, atomización de las unidades productivas campesinas, escasos niveles de adopción tecnológica y de organización de los mercados, conformando así un panorama complejo con potencialidades y debilidades para articularse como sector al nuevo modelo de apertura.

Frente a esta situación surgen la necesidad de adelantar a nivel regional una evaluación de las ventajas comparativas que tendrán los campesinos para competir en los nuevos mercados y elevar su nivel de vida, tarea que deberá adelantarse dentro de una estrategia de concertación entre el Estado y los campesinos para lo cual se requiere cambios institucionales y la conformación de organizaciones campesinas sólidas.

Como se mencionó, hay algunos aspectos sobre los cuales se requiere un mayor esfuerzo de conceptualización con miras a precisar los instrumentos institucionales para el desarrollo rural. En este sentido, el Fondo DRI cree que debe examinarse a fondo cual debe ser la articulación deseable de la política de desarrollo rural a la

política macroeconómica para evitar que la apertura refuerce los desequilibrios intersectoriales ya existentes y para que los impactos negativos sobre los campesinos no sean mayores que los previstos. En segundo lugar, se propone dinamizar la estrategia de reorganización institucional para disminuir el rezago de la gestión del Estado frente a la velocidad con que avanzan los procesos de la política macroeconómica.

Finalmente, frente a los profundos cambios que va a introducir la apertura externa, es necesario impulsar la apertura interna, en términos sociales, políticos y económicos, para democratizar el acceso a los recursos e introducir desde ya factores de equidad en el modelo.

LAS POLITICAS NEOLIBERALES Y EL DESARROLLO RURAL

*Absalón Machado C.*¹

Neoliberalismo y los procesos de apertura interna

Las políticas neoliberales, llamadas de apertura económica, consisten básicamente en una serie de medidas de política macroeconómica que ponen la economía a competir en el mercado internacional sin subsidios, es decir, involucran un proceso de reorganización de la inserción del país al mercado internacional y de reorganización de éste. Se trata de políticas de ajuste que eliminan las tradicionales protecciones al aparato productivo, liberan los mercados financieros y de factores, en especial del trabajo, flexibilizando las legislaciones laborales, definen una tasa de cambio de paridad, desvalorizan la intervención del Estado en la economía y le dan un mayor protagonismo y responsabilidad al mercado en el proceso de asignación de recursos. Por ello, la apertura viene aparejada con procesos de privatización.

En la actualidad no se discute si los países deben insertarse o no al mercado internacional, sino más bien cómo se insertan, cuál es la modalidad que deben adoptar, si abrupta, gradual, parcial o total. La apertura puede aplicarse a todos los sectores de una sola vez, o empezar por unos sectores para continuar con otros en la medida en que estén dadas las condiciones para que compitan, o reservar algunas actividades o ramas de sectores para someterlas a la competencia posteriormente. En general, el proceso se ha aplicado a todos los sectores sin considerar sus condiciones y especificidades, como en el caso de la agricultura.

En nuestros países es indudable que la modalidad ideal de inserción es aquella que se hace con gradualidad, de manera decidida

1 Especialista en Desarrollo Rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Oficina de Colombia, y profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

y clara y con democracia, o sea, conservando los sistemas democráticos a la vez que se les fortalece. Ello es un dilema difícil para los países pero no imposible, pues la democracia puede facilitar o impedir la apertura, le quita o le da legitimidad. Este dilema de la inserción con democracia es quizás uno de los más difíciles de enfrentar en la actualidad, ya que el ajuste implica cambiar el prebendalismo, disminuir subsidios, privatizar algunas actividades, sanear las costumbres políticas, modernizar el Estado, disminuir algunos gastos públicos, y en general modernizar las costumbres políticas y sociales.

El reto de practicar políticas neoliberales y conservar la democracia en nuestros países es difícil porque: a) los sistemas democráticos son débiles y están en construcción, tienen muchos vicios; b) los Estados son débiles cuando no corruptos, no tienen suficiente legitimidad y credibilidad; c) existen muchos desequilibrios sociales y económicos, los más afectados por el ajuste son los grupos más pobres y desprotegidos y éstos tienden a desestabilizar el sistema en la medida en que el modelo de desarrollo no les brinda oportunidades compensatorias o nuevas para garantizarse un empleo o un ingreso; d) para controlar los desbordes sociales se suele recurrir a la fuerza o la represión, desconociendo derechos humanos. Un democracia y un Estado débil puede recurrir a políticas neoliberales constriñendo las libertades de los actores sociales, con un alto costo para la democracia y para los sectores subalternos.

Para que con el ajuste se conserve la democracia, la apertura externa debería estar acompañada por una apertura interna, tanto económica como política. Ella consiste en construir, reordenar y fortalecer la democracia en todos los ámbitos de la actividad nacional, en introducir elementos de equidad al modelo de desarrollo, en practicar la participación de los actores en los sistemas de decisión, en hacer el cambio político, en iniciar un proceso de democratización del acceso a los recursos productivos y al conocimiento, en desarrollar los mercados internos y su potencial de crecimiento adoptando políticas redistributivas. La apertura externa y la interna se complementan, pero pueden llegar a tener elementos contradictorios manejables, deben además actuar de manera simultánea, pues no se trata de hacer primero la una para luego practicar la otra. Por ello, tomada la decisión de abrir la economía, se debe tener una gran capacidad para administrar el proceso, lo cual requiere de una democracia fuerte y un Estado con legitimidad.

El proceso de apertura vino para quedarse en los países y es difícil pensar que se puede revertir, aunque sí es probable que se introduzcan correcciones a la ortodoxia neoliberal en la medida en que los actores sociales expresen capacidades de negociación frente al Estado en el uso de determinados instrumentos de política sectorial. Lo que se instaura es una política de largo plazo donde las variables macroeconómicas que guían el proceso son bastante rígidas y no son negociables con los actores sociales. No hay lugar a concertación interna de la política macroeconómica porque los países han ido perdiendo su autonomía para definir sus propias políticas. La negociación o concertación sólo puede hacerse a nivel sectorial, regional o local, donde los instrumentos se pueden flexibilizar pero sin contradecir la esencia de los instrumentos macroeconómicos. En lo regional y local se pueden negociar las transferencias del Estado y su utilización según las necesidades de la comunidad, con base en algunas prioridades.

Si bien es cierto que la política neoliberal cierra espacios de negociación, no todos quedan eliminados. Tampoco es muy cierto que las políticas sectoriales desaparezcan o pierdan protagonismo con el modelo neoliberal. Ciertas políticas sectoriales son un complemento necesario de las políticas macroeconómicas y pueden compensar algunos efectos de éstas; por ejemplo, la investigación puede a través de aumentos de productividad compensar los efectos de una repentina revaluación de la moneda nacional por una entrada abrupta de divisas, como ha ocurrido en 1991 y 1992 en buena parte de los países latinoamericanos. Conocer qué espacios se cierran y cuáles se abren es crucial para entender las limitaciones y las posibilidades que deja el modelo para hacer políticas agrarias y de desarrollo rural en un proceso de concertación. Si no se tiene claridad sobre ello, se pueden cometer equivocaciones en los intentos de buscar determinadas políticas o programas con el Estado.

La política macroeconómica debe abrir espacios para que la agricultura recupere su papel protagónico en el desarrollo socioeconómico, incorporándola como elemento estratégico en lugar de marginarla. Para ello, es necesario superar la visión sectorialista de la agricultura, o de la agricultura como un conflicto o un problema permanente para el desarrollo de los demás sectores o de la sociedad. La agricultura hoy está muy articulada a otros sectores, tiene una serie de relaciones de complementariedad con la industria y los

servicios, no se le puede tratar igual que antes. Constituye en realidad un sistema agroalimentario esencial para el desarrollo, pues lo que compete hoy en el mercado internacional no es un productor aislado sino una cadena agroindustrial, una sección de esa cadena, o el sistema agroalimentario de un país, o una organización socioeconómica donde están articulados los agricultores.

A la agricultura se le debería someter a un proceso gradual de apertura, en especial porque el comercio no maneja elementos de reciprocidad en el mercado internacional y los productos del agro están sometidos a muchas fluctuaciones en los precios que afectan los ingresos de los agricultores. La gradualidad no surge del hecho de que la agricultura tenga muchos riesgos climáticos pues ellos pueden reducirse en parte con tecnología, sino más bien de la no reciprocidad en el comercio (proteccionismo agrícola en los países desarrollados) y el atraso tecnológico en que generalmente se encuentra respecto a los países más desarrollados, además de la descapitalización que sufrió en el modelo proteccionista anterior que discriminaba contra el sector.

LA APERTURA Y LA ECONOMIA CAMPESINA

El interrogante más importante que surge cuando se piensa en la economía campesina es como articularla, junto con las políticas de desarrollo rural, al modelo de desarrollo neoliberal. No es fácil una respuesta a este interrogante. Además de que los postulados neoliberales indican que si se practican políticas para sectores como el de la economía campesina, ellas deben ser transitorias en el corto plazo, el ajuste restringe el gasto social y la intervención del Estado en la orientación de los procesos de desarrollo. Por otra parte, las economías campesinas tienen limitantes de carácter estructural que no las va a resolver el mercado, y los recursos privados de inversión se dirigirán a sectores con un alto potencial de acumulación y no a los de pequeña producción, concentrando aún más los ingresos y los privilegios económicos.

En las circunstancias anteriores, aparece necesario explorar elementos que permitan encontrar una respuesta posible para concebir una política de desarrollo rural que beneficie a los sectores campesinos y les genere condiciones para que se desarrollen e integren al modelo. Aquí se consideran una serie de elementos articulados que

facilitarían entender cómo se puede compatibilizar el desarrollo rural con la política macroeconómica de corte neoliberal. A continuación se enuncian los principales elementos en ese sentido.

1. Es necesario partir del reconocimiento de la economía campesina como un sector con potencial de crecimiento y desarrollo, pues sólo así pueda hacer parte del modelo. No se le puede considerar solamente como un problema social, porque entonces sería susceptible únicamente de políticas asistenciales o de asistencia pública, a manera de fondos perdidos. La economía campesina es un problema económico, pero también social, político y cultural que puede contribuir al crecimiento como lo ha hecho en el pasado, a pesar de que ello no se reconozca con suficiente claridad.

2. La economía campesina debe entenderse como un sistema ampliado articulado a los mercados, y no como un sistema de simple subsistencia como se le reconocía en el pasado. Hoy es una economía capaz de generar excedentes, con una gran diversidad de actividades, de una gran heterogeneidad, donde los ingresos extra-prediales tienden a ser cada vez mayores a los ingresos prediales, y donde la agricultura es una de las posibilidades y las alternativas para los pequeños productores y campesinos, pero no la única, lo cual difiere de la concepción anterior centrada solamente en la actividad agrícola predial. La economía campesina hay que concebirla como una actividad dinámica y no estática, que responde a los estímulos del mercado y a elementos endógenos y exógenos que la estimulan.

Lo anterior quiere decir que es necesario recontextualizar el discurso de la economía campesina, ubicar en el contexto la conceptualización que de ella tiene el Estado y las mismas organizaciones campesinas. Un discurso moderno y actualizado de la economía campesina es punto de partida para discutir las políticas que deben aplicarse para su desarrollo, y en especial una visión de largo plazo sobre su ubicación en el modelo de desarrollo y en la sociedad.

3. Es necesario también revisar los argumentos que tiene la economía campesina frente al modelo de desarrollo y las políticas macroeconómicas. Ello compromete:

- Pasar de los argumentos microeconómicos a los macroeconómicos.
- Recontextualizar el argumento tradicional económico de la importancia de los campesinos en la producción de alimentos, en el sentido de entender que este argumento se desvaloriza con la apertura económica.
- Valorizar los argumentos sociales, políticos y culturales en el nuevo contexto como los que tienen un mayor potencial para que los campesinos reclamen políticas específicas.
- Combinar los argumentos, uno solo de ellos no es suficiente para convencer a los macroeconomistas.
- Superar la idea tradicional de que los campesinos sólo encontrarán su redención en la producción de alimentos baratos, como la función lógica que la sociedad les impone en el proceso global de acumulación.
- Valorizar el argumento de que la economía campesina es básica para construir la democracia y generar estabilidad social y política al modelo de desarrollo en el largo plazo. La economía campesina es el principal factor de equilibrio social en muchas sociedades latinoamericanas.

4. Considerar a la economía campesina en su diferenciación, entendiendo que no es un sector homogéneo, así la política macroeconómica busque homogenizar actores. Ello conduce a formular políticas diferenciadas que buscan finalmente profundizar la diferenciación con miras a la homogeneidad como uno de los objetivos globales de la política macroeconómica. En ese sentido, pueden distinguirse en principio los siguientes sectores en la economía campesina:

- Los productores que ya compiten, son eficientes y requieren mejoramiento en tecnología y conocimientos para ser más competitivos y mantenerse en el mercado. Estos se guían por las políticas agropecuarias generales y requieren fortalecer la gestión empresarial y la organización para el mercado.
- Las economías de subsistencia que no compiten pero tienen recursos. Ellas requieren tecnología, servicios productivos, organización para la comercialización. Además de proyectos productivos basados en la agricultura, siendo en este caso la agroindustria rural un complemento.

- Los productores que no tienen recursos suficientes, o las denominadas economías campesinas de infrasubsistencia que requieren recursos productivos en especial tierra, capital y tecnología. El énfasis de los proyectos productivos son las actividades no agropecuarias o extraprediales que generan empleo e ingresos. La capacitación y la organización son prioritarias. Este sector, por estar constituido de las capas más pobres de la población rural, requiere de un fuerte apoyo estatal en servicios básicos y sociales como precondition para los proyectos productivos.
- Los proletarios y semiproletarios que buscan reivindicaciones laborales y de condiciones de trabajo, seguro social, etc.

Además de esta diferenciación existe la de productos y de regiones. La posibilidad de una economía campesina depende mucho hoy del contexto regional en que se ubique, porque es allí donde pueden identificarse alternativas nuevas.

Todo lo anterior indica que el efecto o el impacto de la apertura económica sobre los campesinos depende, en buena parte, de su articulación actual o potencial al mercado y de los contextos regionales. Los grupos a y b tienen las mayores posibilidades de beneficiarse con la apertura desde el punto de vista productivo.

Es inapropiado partir de la idea de que la economía campesina se va a acabar con la apertura; es mejor pensarla como que tiene un reto y la apertura es una posibilidad para que se recontextualice y redefina sus argumentos, a la vez que se organice para asumir nuevas alternativas en el desarrollo y buscar relaciones renovadas con el Estado, dejando atrás las consideraciones de conmisericordia y tratamientos asistenciales que no generan desarrollo. Indudablemente, la apertura es el mayor reto que ha afrontado la economía campesina en mucho tiempo, pues implica una apertura mental y una concepción diferente de su problemática por parte de todos los actores.

5. En el nuevo contexto de políticas, lo que le suceda hoy a la economía campesina va a depender más de ella misma al buscar sus propias alternativas, que de la iniciativa y la acción del Estado. Es decir, debe pasar a convertirse en protagonista de su propio desarrollo y capacitarse para hacer demandas calificadas, selectivas y fundamentadas al Estado, con proyectos viables y sentido no paternalista. Ya no se podrá repetir la actitud tradicional de sentarse a esperar a

que lleguen los recursos ofrecidos por el Estado; ahora se trata de mostrarle al Estado que la comunidad tiene proyectos y capacidades, y algo de recursos para utilizar con una complementación de los recursos y capacidades del Estado.

6. La articulación al modelo está condicionada y tiene mucho que ver con la fortaleza o debilidad de la organización campesina, de qué tan legitimada esté por las bases, de qué claridad tenga del contexto, de qué discurso pueda construir, de qué proyectos pueda presentar. La apertura interna y externa deberán conducir a que se fortalezcan las organizaciones de base y se desvaloricen las tradicionales de cúpula y centralistas. El proceso de descentralización y desconcentración del Estado y la gestación de mecanismos de concertación a nivel local así lo indican. Todo ello requiere una apertura mental de las organizaciones campesinas de cúpula, en el mismo sentido que debe ocurrir con los funcionarios públicos, las ONG's y las instituciones del Estado y los demás gremios del sector privado.

La carencia de una organización campesina sólida y representativa es uno de los grandes limitantes de la economía campesina de cara a la apertura. Este hecho debería valorizar la función del Estado de promover y estimular las organizaciones de base y mantener mecanismos permanentes de capacitación.

7. La articulación del discurso campesino al modelo también depende de la fortaleza de las instituciones públicas, de su capacidad de coordinación y la posibilidad de que configuren un discurso oficial único sobre desarrollo rural. También está condicionado el proceso a la voluntad política para que el Estado destine recursos para la economía campesina, y de la flexibilidad de las instituciones y la claridad que tenga el Estado sobre las transformaciones a que estará sometida y las adaptaciones que deberá hacer para involucrarse en el cambio.

La economía campesina requiere de un doliente institucional al interior del Estado. Tiene muchos pero en la realidad ninguno, porque cada entidad la concibe de manera diferente y llega con su propio mensaje a los campesinos, pretendiendo cada cual ser protagonista del desarrollo rural.

8. Es necesario redefinir las funciones del Estado frente a la economía campesina y el desarrollo rural, y establecer qué acciones se privilegian, qué tipo de servicios o actividades se pueden privatizar y cómo hacer eficiente al Estado. Tener claridad sobre cuáles son las funciones del Estado en el desarrollo rural que no deben ser objeto de privatización, dónde se agranda y dónde se achica el Estado, es bien importante para redefinir la estructura del Estado para el desarrollo rural.

En el caso de la economía campesina podría decirse que se requiere reconstruir al Estado y desarrollarlo antes que achicarlo, lo mismo que debe reconstruirse el sector privado y sus organizaciones. Al Estado no le queda fácil abandonar a la economía campesina. Las funciones que le competen en el desarrollo rural, que no las va a realizar el mercado, seguirán siendo:

- La investigación, transferencia de tecnología y asistencia técnica a los pequeños productores.
- El desarrollo de infraestructura comercial y apoyo a formas de organización para el mercado.
- El desarrollo y promoción del riego en pequeña escala.
- La conservación de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Las políticas sociales: seguridad social, educación, salud, vivienda, agua potable y recreación.
- La promoción de la organización campesina, su capacitación y el desarrollo de mecanismos de participación.
- La promoción y el desarrollo de mecanismos institucionales para el desarrollo.
- El apoyo a los municipios y microregiones en la planeación para el desarrollo rural y elaboración de planes de desarrollo rural municipal.
- La promoción de la participación, la democracia, el sentido de solidaridad y de pertenencia, y de la sociedad civil.
- El suministro de información para el desarrollo.

- La promoción de sistemas financieros alternativos para los pequeños y medianos productores y para el desarrollo rural.

Algunas de estas actividades se pueden desarrollar con el sector privado a través de contratos y con veeduría de las comunidades, lo cual no necesariamente significa que se privaticen.

EL DESARROLLO RURAL

Las consideraciones anteriores anteriores conducen a la necesidad de contar con un concepto adecuado de desarrollo rural que permita en el nuevo contexto articular la economía campesina al proceso de desarrollo.

El desarrollo rural se entiende como *“el proceso de cambio y modernización de las zonas rurales atrasadas, tradicionalmente campesinas, que opera constituyendo a los campesinos, al Estado, a los empresarios locales y regionales en actores de esa transformación. El desarrollo rural resulta de un conjunto de intervenciones tanto públicas como privadas, donde los empresarios deben jugar un papel relevante”* ².

El desarrollo rural es en el fondo un proceso de cambio de las sociedades locales o rurales que debe operar en el contexto de una democracia incluyente, o a través de una modernización incluyente donde participen todos los actores sociales, lo público y lo privado y donde las organizaciones campesinas y ciertas ONG´s asuman roles protagónicos.

Esta concepción del desarrollo rural involucra cinco dimensiones a saber:

La dimensión espacial: se parte de una unidad mínima de planeación que ya no es la finca sino la microregión. Las instituciones se relacionan más con los municipios y las autoridades a través de la cofinanciación de las inversiones que con los campesinos directamente; estos se relacionan más con las autoridades locales.

La microregión permite con mayor facilidad y claridad buscar alternativas de generación de ingresos y empleo extraprediales para

- 2 Manuel Chiriboga, Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura de América Latina y El Caribe. Seminario Internacional sobre Apertura Económica y Economía campesina. Bogotá, octubre de 1991.

dinamizar el desarrollo en áreas estancadas o muy atrasadas, pero requiere alguna intervención del Estado. A la pobreza rural se le pueden encontrar soluciones en el ámbito de lo microregional y regional, más no a nivel de finca, a no ser que la dimensión de ésta se modificara con políticas de acceso a activos productivos que permitan la generación de excedentes económicos acumulables.

La microregión hace más eficiente el gasto público y posibilita cambiar la concepción microeconómica tradicional sobre el desarrollo rural, que no tiene mayores impactos como acción de lo público. El desarrollo rural hoy debe pasar por el desarrollo regional como posibilidad más real y potencial.

La dimensión política: Se refiere al desarrollo de la democracia, de mecanismos de participación y veeduría por parte de la comunidad, es el cambio del estilo de la presencia del Estado, es el hecho de que la comunidad demanda servicios y ofrece alternativas con base en proyectos mientras el Estado atiende; es el ejercicio y potenciación de los poderes locales públicos para el desarrollo; es hacerle sentir a la comunidad su sentido de pertenencia, es afianzar los poderes locales, es descentralizar y desconcentrar el Estado; es desbloquear y promover el desarrollo de la sociedad civil, es manejar conceptos de equidad entre géneros y grupos de edad, es respetar la diversidad cultural. Si no se practica la democracia participativa no es posible alcanzar el desarrollo rural, este pasa por los pasillos de la democratización de las sociedades y de los regímenes políticos.

La dimensión institucional: Es la modernización del Estado y de la sociedad civil, es la organización del sector privado, es considerar que el desarrollo rural es una responsabilidad tanto pública como privada, es fortalecer las organizaciones de base. Es cambiar los criterios con que actúan las instituciones (asistencialismo, ofertismo, desprecio por la iniciativa ajena, superioridad académica que se impone sobre el pragmatismo, burocratismo, celos institucionales...), es definir las actividades que el Estado puede privatizar.

La dimensión productiva y económica: Es partir de óptica de la agricultura y la economía campesina como sectores ampliados; es involucrar proyectos productivos viables, incluir la diversificación y creación de nuevos núcleos de acumulación; es crear mecanismos para copiar, monetizar, retener y utilizar el excedente económico microregional y regional para utilizarlo en el desarrollo de las sociedades locales; es encontrar y desarrollar actividades extra-prediales que se constituyan

en fuentes de empleo e ingresos para la población campesina y que permitan un desarrollo de la seguridad social.

El desarrollo rural debe ser finalmente un proyecto rentable en lo económico y para la sociedad, que conduzca a crear estímulos para invertir y estabilidad social, debe brindar posibilidades de reconversión productiva de áreas de economía campesina sensibles a los procesos de apertura, debe permitir reestructurar el uso del suelo en algunas zonas. Es pensar en el desarrollo regional diversificado pero utilizando la especialización productiva para competir con ventajas. Es finalmente facilitar el cambio de la estructura agraria local, incluyendo la reforma agraria focalizada como componente básico del desarrollo rural, o sea la intervención del Estado cuando sea necesario y factible incrementar los activos productivos.

La dimensión del manejo de los recursos naturales y la sostenibilidad: es manejar el concepto de sostenibilidad económica y social del desarrollo, es el manejo racional de los recursos naturales y del medio ambiente en general en la microregión, es crear conciencia sobre el valor presente y futuro de los recursos naturales para la sociedad y las unidades productivas.

La dimensión rural-urbana: Es considerar que los límites entre lo urbano y lo rural se confunden en las sociedades locales y las microregiones, como conjuntos mínimos y articulados de relaciones sociales e institucionales en un ámbito geográfico que permite comprender las relaciones de poder. Es considerar que la solución al problema de la pobreza rural no es independiente de la que se encuentre a la pobreza urbana en las sociedades locales. Es incluir en el desarrollo rural la distribución más equilibrada de la población en el territorio. Es superar la visión agrarista y rural del desarrollo rural, si se quiere es desruralizar el desarrollo rural.

En esta concepción del desarrollo rural con las dimensiones anotadas, el Estado se convierte en un facilitador del desarrollo y la comunidad en un protagonista y aprovechador, pero con una demanda propia y no inducida por las instituciones o los funcionarios públicos; la comunidad se convierte en un ente creador.

Conviene recalcar que esta nueva dimensión del desarrollo rural tiene cuatro elementos centrales a saber:

- El fortalecimiento de los gobiernos locales
- La participación de la sociedad civil.
- La perspectiva de género.
- La sostenibilidad de los recursos naturales y del desarrollo rural.

Esta visión del desarrollo rural supone analizar la dinámica campesina en relación con la sociedad global y ubicarla en el contexto internacional. El desarrollo rural no puede ser un modelo aislado o en contravía de la política macroeconómica, pero debe poder articularse al modelo general de desarrollo con aspectos diferenciados. Supone finalmente un concepto holístico³ del desarrollo.

Una política de desarrollo rural requiere de una gran fortaleza institucional que permita coordinar la acción de las diferentes entidades sectoriales (salud, educación, agricultura, obras públicas, etc.). Si la política sólo cuenta con los instrumentos sectoriales que manejan los Ministerios de Agricultura, se estaría en realidad hablando de un desarrollo rural campesino, el cual se focaliza a las áreas rurales donde se concentran los pequeños productores, haciendo énfasis en los aspectos productivos y económicos, con los complementos en lo social que no los maneja la política sectorial agropecuaria. Pero dicha política no cubriría a toda la población rural y tampoco a la sociedad local, como concepto que integra un conjunto de relaciones sociales y de poder.

3 El término holístico ha sido utilizado por la escuela institucionalista de la economía para dar a entender el interés de la nueva economía que estudia el sistema económico como "un conjunto o síntesis unificado y en evolución, a la luz del cual adquieren un significado completo las diferentes partes del sistema". Citado por James H. Street, "La teoría institucionalista del desarrollo económico", artículo del *Journal of Economic Issues*, V. XXI No. 4, diciembre de 1987; traducido en *Coyuntura Agropecuaria, Cega*, V. 8, No. 4, Bogotá 1991.

LA INTEGRACION AGROPECUARIA ANDINA ALCANCES Y PERSPECTIVAS

*Carlos F. Espinal*¹

INTRODUCCION

El nuevo impulso que se he dado al Pacto Andino a partir de 1989, ha producido sus efectos con un aumento creciente del comercio subregional del orden del 10% en 1989 y del 24% en 1990. Los acuerdos políticos registrados durante este período, se concentran un una serie de decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena relacionadas con la creación de la Zona de Libre Comercio entre los países para enero de 1992 y una Unión Aduanera Subregional que consolidará el Mercado Común, hacia 1995.

Una de las implicaciones de estos avances, es que los países día a día van perdiendo autonomía en el manejo de sus políticas comerciales y económicas, en beneficio de la creación de un bloque de naciones con intereses comunes.

Por esta razón es necesario que la integración se convierta en un tema de referencia en el acontecer diario de las decisiones de política de nuestros países y en el análisis de las orientaciones de nuestro desarrollo.

Este documento tiene como objeto presentar, en resumen, los principales alcances de la creación del Mercado Común Andino con especial referencia al mercado agropecuario, los avances registrados a la fecha en relación con la adopción de instrumentos específicos y alguna reflexiones sobre las implicaciones que puede tener el proceso de integración agropecuaria en la agricultura y en los pequeños productores de la subregión.

1 Jefe del Programa de Producción Agropecuaria y Agroindustrial de Alimentos Prioritarios de la Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima 1991.

EL DISEÑO ESTRATEGICO DEL PACTO ANDINO

A partir de 1989 (Declaración Conjunta de Caracas), los Presidentes de los cinco Países Andinos crearon el Consejo Presidencial Andino para orientar y hacerle un seguimiento y evaluación al Acuerdo de Cartagena al máximo nivel de autoridad y crear una instancia final donde se decida los aspectos cruciales de la Integración Andina.

En diciembre de 1989 en su reunión de Galápagos, los Presidentes aprobaron el Diseño Estratégico para el Pacto Andino que fija los dos objetivos básicos de la Integración para el Quinquenio 1990-95. El primer objetivo estratégico consiste en la consolidación del mercado común andino, en condiciones de libre competencia, que permita mayor eficacia en la asignación de recursos y por esta vía mejorar las condiciones para el desarrollo productivo de la subregión. El segundo objetivo estratégico busca mejorar la articulación del Grupo Andino con el resto del mundo y reforzar su contribución a la integración latinoamericana, mediante la actuación conjunta como bloque subregional, para llegar a los mercados internacionales en forma más competitiva y menos desigual.

Ambos objetivos se han señalado como indisolubles en el proceso de integración andina: crear un espacio económico subregional coherente, articulado competitivamente con el marco mundial, pero con solidez y dinamismo propios. Se pretende, de este modo, que la integración andina se convierta en un ingrediente importante del acontecer económico y social de los Países Miembros, y que éstos la utilicen como el mecanismo de proyección internacional conjunta al exterior de la Subregión, en el mundo donde actuar aisladamente es cada vez menos aconsejable, ante la recomposición de bloques económicos y el enorme poder político y económico que concentran las naciones industrializadas.

Este diseño estratégico señala acciones con miras a fortalecer la integración andina referidas a los siguientes aspectos principalmente: eliminación de barreras al comercio entre los países, armonización de instrumentos de política comercial, adopción de una política de comercio exterior común, armonización de políticas macroeconómicas (cambiarias, fiscales y tributarias), integración física (transportes, turismo, comunicaciones, energía, pasos fronterizos) y adopción de una política agropecuaria común.

LA POLITICA COMUN AGROPECUARIA PARA LA SUBREGION

Un año después, en diciembre de 1990, el Consejo Presidencial en el Acta de La Paz acordó adoptar una Política Agropecuaria Común para los Países Andinos a más tardar el 31 de diciembre de 1995. Esta Política Común deberá contemplar progresivamente los diferentes elementos que conforman una estrategia de desarrollo agropecuario subregional entre los cuales se contemplan los siguientes:

- Igualación de las condiciones de competencia en los mercados agropecuarios y agroindustriales de la Subregión, mediante un programa de armonización de políticas agrícolas.
- Mayor impulso a los programas conjuntos de desarrollo agropecuario y agroindustrial destinados a mejorar las condiciones de desarrollo tecnológico subregional, mejoramiento de la capacidad institucional para el análisis y seguimiento de políticas agrícolas, desarrollo de los sistemas de información en particular aquellos relativos a políticas, precios y mercados, mejoramiento de las condiciones fito y zoonosanitarias de la Subregión y acciones para coordinación de políticas de desarrollo rural y de conservación del medio ambiente.
- Adopción de posiciones conjuntas del Grupo Andino en los foros internacionales donde se adoptan decisiones sobre temas agropecuarios (Ronda de Uruguay y del GATT, Iniciativa de Bush para las Américas, Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, etcétera).
- Establecimiento de mecanismos para el financiamiento de los programas y acciones conjuntas.

La creación del Mercado Común Agropecuario Andino, tiene dos etapas. La primera a corto plazo, es el establecimiento de la zona de libre comercio que contempla la eliminación a partir del primero de enero de 1992 de todas las barreras arancelarias y paraarancelarias al comercio entre los cinco países.

La segunda etapa es la creación de la Unión Aduanera que consiste en el establecimiento de una Política Comercial hacia terceros, común a los cinco países.

Con los Cuadros 1 y 2 se presenta el cronograma de los principales compromisos en las negociaciones del Pacto Andino, donde se subrayan los avances de la fecha.

Dentro de este cronograma, para la adopción de la Política Agropecuaria Común Andina, se tienen contemplados los siguientes aspectos:

Políticas de importación y exportación

Entre 1991 y 1993, se adoptarán políticas comunes para la importación y exportación de productos, equipos, maquinaria e insumos agropecuarios de o hacia terceros países. Dichas políticas comunes contemplarán, entre otros, los siguientes mecanismos:

- Adopción de un Arancel Externo Común.
- Compromiso de no subsidiar las importaciones señaladas procedentes de terceros países y de no utilizar tasas de cambio preferenciales.
- Adopción de un Régimen Común Andino para el tratamiento de las donaciones de alimentos, impidiendo que éstas produzca distorsiones en los precios internos.
- Armonización de incentivos y de otros aspectos relativos a las políticas de exportación de productos agropecuarios, en el marco de la armonización general de estos mecanismos que adelanten los Países Miembros.
- Análisis conjuntos del estado actual de los diferentes convenios internacionales sobre productos básicos, y adopción de posiciones conjuntas durante 1991.
- Coordinación y armonización de mecanismos de estabilización del costo de las importaciones de productos provenientes de terceros países, cuando exista evidencia de grandes fluctuaciones de precios o de subsidios en los mercados internacionales.
- Fortalecimiento de los mecanismos para prevenir o corregir distorsiones en la competencia generadas por prácticas de dumping o subsidios o por restricciones a las exportaciones en productos de importación provenientes de terceros países.

- Establecimiento de normas especiales para la calificación del origen de las mercancías.
- Reglamentación de la cláusula de salvaguardia agropecuaria como mecanismo para hacerle frente a los perjuicios que pueda causar el libre comercio cuando se den distorsiones en la competencia debidas a la falta de armonización de políticas.

Políticas de estabilización de precios

Las políticas de intervención orientadas a estabilizar los precios internos de productos agrícolas serán armonizadas en los aspectos que puedan generar distorsiones en los precios relativos al interior de la Subregión, y dificultar la libre circulación de productos en el mercado ampliado. Como parte de este proceso existe una propuesta ya estudiada con los países para crear un sistema armonizado de franjas de precios.

Normas sanitarias y de calidad

Un aspecto fundamental del comercio entre países es el establecimiento de normas comunes en aspectos de sanidad vegetal y animal, así como en lo relativo a tratamientos biológicos y químicos de los productos y normas de calidad y empaque.

En relación con este aspecto existen normas andinas que están actualmente en revisión con el fin de ponerlas a tono con las necesidades de la integración actual. La Decisión 92 establece el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria; la Decisión 180 creó el Sistema Andino de Normas Técnicas, y derivada de la Decisión 313 sobre propiedad intelectual, se prepara una norma para la protección de las obtenciones vegetales.

Políticas de desarrollo

La eliminación progresiva de aquellos otros factores que originen distorsiones de precios entre los Países Miembros es necesaria para garantizar la unidad del mercado agropecuario y subregional. Para ésto se analiza la necesidad de establecer reglas comunes y se avanza en la creación de mecanismos de coordinación en aspectos

tales como: política crediticia y tecnológica, programas de desarrollo rural, comercialización estatal de alimentos, apoyo a zonas marginales, fomento a las exportaciones y medidas de cooperación para mejorar la situación fito y zoonosanitaria de la Subregión. Este proceso deberá estar culminado antes de finalizar 1995.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

En la tarea de la integración económica andina, participan, además de los Gobiernos de los Países Miembros, la Junta del Acuerdo de Cartagena como órgano técnico del proceso, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, máxima autoridad cuyas decisiones son leyes en los Países, el Tribunal Andino de Justicia que dirime las controversias entre los Miembros y la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas como organismos de financiamiento y los órganos políticos como lo son la Reunión de Presidentes y el Consejo Andino de Cancilleres quienes señalan las orientaciones de orden político del proceso de integración.

Los aspectos relativos a la integración agropecuaria son considerados por el Consejo Agropecuario del Pacto Andino conformado por los Viceministros de Agricultura, la Reunión de Ministros de Agricultura y la Comisión del Acuerdo de Cartagena. En estos órganos participan con voz las organizaciones gremiales agropecuarias de la Subregión a través de la Confederación Andina de Agricultores (CONAGRO), y la Corporación Andina de Ganaderos (CONFAGAN), a las cuales están afiliadas las principales organizaciones de cúpula de los cinco países.

Las acciones de cooperación para la integración agropecuaria se llevan a cabo con el apoyo y en coordinación con una serie de Organizaciones Internacionales entre las que cabe destacar, la Comunidad Económica Europea, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, la Organización Panamericana de la Salud y varias agencias de las Naciones Unidas.

LA INTEGRACION EN OCTUBRE DE 1992

Las negociaciones tendientes a consolidar la zona Andina de libre comercio y la Unión Aduanera Andina tuvieron serias dificultades entre diciembre de 1991 y agosto de 1992. A pesar de ello,

Colombia y Venezuela pusieron en vigencia la zona Andina de libre comercio desde marzo de 1992, después de varias rondas de discusión sobre la eliminación del programa de liberación y la definición de un Arancel Externo Común. En agosto de 1992, la Comisión del Acuerdo de Cartagena tomó las siguientes decisiones:

1. Perú suspendió sus obligaciones con respecto al Programa de liberación y al Arancel Común hasta el 31 de diciembre de 1993. En virtud de esa decisión y por el período anotado, el Perú no participará en los acuerdos relativos a la armonización de políticas macroeconómicas, a la definición del Arancel Externo Común, al perfeccionamiento de la zona de libre comercio y a las negociaciones comerciales que los otros países adelanten con terceros.

2. Colombia, Ecuador y Venezuela se comprometieron a adoptar a partir del 31 de octubre de 1992 una estructura de Arancel Externo Común con cuatro niveles arancelarios: 5%, 10%, 15% y 20%. La plena adopción del Arancel Externo Común se postergó a 31 de diciembre de 1992. Bolivia fue autorizado para mantener niveles del 5% y 10%.

3. Las listas de excepciones fueron eliminadas el 30 de septiembre de 1992. Solo Ecuador conserva una lista de excepciones para su comercio con Venezuela que se comprometió a eliminar el 31 de enero de 1993.

4. En el campo agropecuario específicamente se ha avanzado en el acuerdo a nivel técnico sobre normas comunitarias de sanidad andina y vegetal, protección a las obtenciones vegetales y armonización de los mecanismos de franjas de precios.

POSIBLES EFECTOS DEL PROCESO DE INTEGRACION EN LA AGRICULTURA SUBREGIONAL

El análisis de las implicaciones del proceso de integración en la agricultura de la Subregión se puede abordar a partir de algunas hipótesis que surgen de evidencias empíricas producidas por la constitución del Mercado Agropecuario Comunitario. Algunas de estas evidencias y las hipótesis derivadas son las siguientes:

1. Si suponemos una armonización progresiva de la asignación de recursos para la agricultura en los cinco países, en primer lugar se puede prever que una zona de libre comercio agrícola regional produzca un reordenamiento del mapa agrícola, especializando las producciones en aquellos renglones donde se es más competitivo por razones ecológicas, tecnológicas y de dotación de recursos en general.

2. Una evidencia de este reordenamiento productivo en función del mercado Subregional son, entre otras, el desarrollo de la producción de la soya del oriente de Bolivia, las posibilidades de los valles costeros del Perú en el mercado de frutas y hortalizas, el desarrollo de la producción de arroz y maíz en Ecuador y el incremento de la demanda en Venezuela de papa colombiana desplazando proveedores de terceros países.

3. La ampliación del mercado y un libre flujo de personas, capitales y tecnología permitirán una fusión más rápida de conocimientos y de adelantos tecnológicos, incentivando a producir más para un mercado más amplio, especializando la producción y permitiendo el desarrollo de la complementariedad de un país a otro. Es el caso del desarrollo de la floricultura en el Ecuador con el aporte de capitales y tecnología colombianos, el suministro de empaques producidos Colombia para las exportaciones de banano de algunos países y la utilización de puertos para exportaciones binacionales.

4. Una mayor oferta agrícola puede propiciar el desarrollo de la industria agroalimentaria, la cual a su vez ofrecerá a los consumidores mejores garantías de estabilidad de precios y de seguridad de abastecimiento, logrando para ello, menos dependencia de un mercado mundial de alimentos inestable y con precios altamente distorsionados.

5. La pequeña agricultura en la Subregión es fundamentalmente productora de alimentos, en especial de: maíz, trigo, arroz, frijol, leche, cebada y tubérculos. En Bolivia 550.000 minifundistas cultivan cada año aproximadamente 1.217.000 has. y producen el 70% del maíz que se produce en el país, el 85% del arroz, el 100% de la cebada, el 60% del trigo, el 100% de la papa, yuca y quinua. En

total, el 70% de los alimentos que consumen los bolivianos. En Ecuador los pequeños agricultores producen el 63% del conjunto maíz, habas, cebada y arroz, en el Perú el 51% de la producción nacional de trigo, 47% de papa, 36% de maíz y 16% de arroz ².

6. El mercado Subregional de los principales alimentos es poco deficitario y sólo, en el caso del trigo se es ampliamente dependiente de las importaciones de terceros países (Cuadro 3). En el pasado inmediato prevalecieron políticas que favorecieron la importación de estos productos de mercados distintos al subregional aprovechando los bajos precios subsidiados que han dominado el mercado mundial de alimentos. Por esta razón el comercio subregional registrado de estos productos ha sido muy limitado y prácticamente se reduce al comercio de excedentes de arroz, maíz, papa y frijol. Esta situación se espera que cambie en la medida que entre a operar la preferencia comercial que implica la constitución de la zona de libre comercio, dándole posibilidades a la producción campesina de acceso al mercado ampliado en función de su competitividad y de la organización de los productores para llegar al mercado.

7. La política comercial agrícola en el marco de la apertura que está aplicando los Países Miembros del Pacto Andino, tiene dos efectos relacionados con los precios de estos productos donde la pequeña producción tiene un peso importante:

La tendencia a disminuir, incluso a eliminar la intervención estatal en el mercado tendrá consecuencias sobre algunos sectores de la pequeña agricultura, beneficiados en el pasado con precios de sustentación y compras estatales que les daba cierta garantía de ingresos y los protegía de su bajo poder de negociación.

8. Una protección más adecuada de la competencia del mercado internacional y una estabilización de los precios de importación puede definir al interior de la subregión, precios de mercado que contrarresten el efecto señalado anteriormente. De todos modos, el efecto neto dependerá de la decisión comunitaria sobre la interven-

2 IICA. La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo. San José, Costa Rica, 1989.

ción estatal en la fijación de los precios internos tanto de la producción nacional como de los productos importados, y sobre la intervención en las compras de cosechas para regular los precios internos.

9. Según proyecciones hechas suponiendo ajustes a los niveles de protección imperantes en el mercado mundial de productos agropecuarios, se pueden prever aumentos grandes para la década actual en los precios internacionales en particular de trigo, arroz y productos lácteos. En este sentido, uno de los postulados centrales de la apertura comercial como es una vinculación mayor de los precios internos al mercado internacional, puede, en esta perspectiva favorecer a los pequeños productores.

10. Una perspectiva que se abre con vigor para la agricultura campesina es el mercado subregional y mundial de frutas, hortalizas y cultivos y crianzas altoandinos. Algunas experiencias desarrolladas en Perú, Ecuador y Bolivia muestran las posibilidades de mercados que tienen productos como la quinua, la kiwicha, algunas plantas medicinales, una gran variedad de papas y los camélidos sudamericanos como la llama y la alpaca.

De todos modos, un mercado ampliado agropecuario exigirá mayor capacidad de competencia y una mayor organización de los productores para llegar a él, factores de limitado desarrollo en la agricultura campesina de la subregión. Por esta razón el impacto de la integración económica en los pequeños productores dependerá de las condiciones que el Grupo de Países logre negociar en el mercado mundial para los productos exportables, de las políticas al interior de la Subregión relacionadas con los precios internos y de los productos importados, del apoyo a formas de organización comercial, y en general, de los recursos que los Países destinen al desarrollo integral de la agricultura campesina para permitir su incorporación gradual al mercado subregional.

CUADRO 1
CRONOGRAMA
PRINCIPALES COMPROMISOS Y AVANCES
PACTO ANDINO
ZONA DE LIBRE COMERCIO
31-12-91
(Ecuador: Junio 92)

Eliminación Régimen de Comercio Administrado	30-6-91
Eliminación Nómina de Reserva	30-6-91
Eliminación de la Lista de Excepciones hasta 50 subpartidas. (Colombia, Perú, Venezuela)	31-12-91
Armonización de Franquicias (Decisión 282 ya promulgada)	21-3-91
Eliminación de la lista de Excepciones hasta 100 subpartidas NANDINA (Bolivia y Ecuador)	31-12-91
Eliminación Total de Listas de Excepciones Normas para prevenir o corregir las Distorsiones en la Competencia generadas por:	
· Prácticas de dumping o subsidios (Decisión 283 ya promulgada)	21-3-91
· Restricciones a las exportaciones (Decisión 284 ya promulgada)	21-3-91
· Normas especiales para la calificación de origen de mercaderías	21-3-91
· Reglamentación de los artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Cartagena (Salvaguardia Agropecuaria)	30-6-91
Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Regalías (Decisión 291 ya promulgada)	21-3-91

CUADRO 2
CRONOGRAMA
PRINCIPALES COMPROMISOS Y AVANCES
PACTO ANDINO
UNION ADUANERA
31 - 12 - 95

<p>Criterios para la Adopción del Arancel Externo Común</p>	31-12-91
<p>Adopción del AEC</p>	
<ul style="list-style-type: none"> . Colombia, Perú y Venezuela . Ecuador y Bolivia 	<p>31-12-93 31-12-95</p>
<p>Lineamientos para La Armonización Gradual de Políticas Monetarias, Fiscales y Cambiarias</p>	31-12-91
<p>Adopción de la Política Agropecuaria Común Andina</p>	31-12-95
<ul style="list-style-type: none"> . Armonización de franjas de precios para productos agropecuarios . Adopción de una Política Agropecuaria Común . Régimen Común Andino para el tratamiento de las donaciones de alimentos 	<p>31-12-91 31-12-95 31-12-91</p>

CUADRO 3
AUTO APROVISIONAMIENTO
SUBREGIONAL DE LOS PRINCIPALES
PRODUCTOS ALIMENTICIOS
Porcentaje 1989

Trigo	Maíz	Arroz	Cebada	Papa	Frijol	Leche
10.8	95.7	92.8	47.6	99.7	68.2	84.6 (1)

(1) 1985

Fuente: JUNAC, SEIS.

FECHA DE DEVOLUCION

10 SET. 1996

15 MAR. 1997

15/II/2000



**E**

l proceso de apertura económica y de modernización del sistema productivo que se ha abierto camino en Latinoamérica, ha generado serias inquietudes sobre la suerte de los sectores rurales más pobres. En este libro, un grupo de científicos sociales, convocados por el Fondo DRI y el IICA, hacen aproximaciones al tema del desarrollo rural como una opción viable para mejorar el nivel de vida e ingreso de los pobladores rurales. El logro de ese objetivo, como señalan los autores, está condicionado a una fuerte participación del Estado y de los actores sociales a través de un consenso social para el desarrollo.

El lector encontrará aquí posiciones diversas sobre el papel del Estado y del sector privado para la articulación de las economías campesinas al proceso de desarrollo en el actual contexto de la apertura económica. Los materiales presentados son una exquisita invitación a continuar el debate y buscar nuevas alternativas para los pobres rurales, bajo el convencimiento de que sólo fortaleciendo la democracia participativa, se podrá hacer partícipes a los distintos actores sociales de los beneficios del desarrollo.