

UNICA
TECA
AR

IICA



DESARROLLO RURAL
MICRORREGIONAL
Y DESCENTRALIZACION

Manuel Chiriboga
Orlando Plaza

32 Febrero, 1993
SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS

Digitized by Google



¿QUE ES EL IICA?

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

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y a las nuevas necesidades del hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 33 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

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

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 14 Observadores Permanentes, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del hemisferio.

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

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



DESARROLLO RURAL
MICRORREGIONAL
Y DESCENTRALIZACION

Manuel Chiriboga
Orlando Plaza

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Febrero, 1993.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.

Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

El Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA), a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la revisión estilística, levantado de texto, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación.

Chiriboga, Manuel

Desarrollo rural microrregional y descentralización / Manuel Chiriboga, Orlando Plaza. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 1993.

112 p. ; 25 cm. — (Serie Documentos de Programas / IICA, ISSN 1011-7741 ; no. 32)

1. Desarrollo rural. 2. Desarrollo regional. 3. Economía campesina. I. Plaza, Orlando. II. IICA. III. Título. IV. Serie.

AGRIS E51

DEWEY 338.9

Los autores terminaron este trabajo para el IICA en mayo de 1990, dentro del Proyecto IICA/ACDI: Subproyecto Desarrollo Rural, publicado como una versión preliminar con el título "Políticas diferenciadas para el desarrollo rural".

PROYECTO INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA/
AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO INTERNACIONAL

El objetivo general del Proyecto IICA/ACDI es fortalecer el desarrollo conceptual y operativo de los cinco Programas del IICA, en las áreas temáticas más importantes de su Plan de Mediano Plazo y en el contexto del PLANALC. A través de los Programas, el Proyecto IICA/ACDI, con la colaboración de Agriculture Canada, apoya los esfuerzos de los países por modernizar y revitalizar sus sectores agropecuarios, en el marco del fortalecimiento de las relaciones entre Canadá, América Latina y el Caribe.

SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS no. 32
ISSN 1011-7741

IICA
SYP-32
1993

INDICE

PRESENTACION	5
RESUMEN	7
SUMMARY	10
1. INTRODUCCION	13
2. HACIA UN REPLANTEAMIENTO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO RURAL	16
3. DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL. ENFOQUE CONCEPTUAL	22
Niveles de análisis y de políticas	24
Tipos de propuestas y niveles sociales de acción	26
4. MODELOS DE DESARROLLO, SOCIEDAD RURAL Y ECONOMIA CAMPESINA	31
El modelo de desarrollo y el desarrollo rural	31
Efectos de los modelos de desarrollo sobre el agro y el campesinado	36
Heterogeneidad agraria y diferenciación campesina	37
Sistema de producción	41
Las microrregiones	44
Las políticas sectoriales	50
La política macroeconómica	58
Sistema institucional para el desarrollo rural	71

This One



6EDX-CL3-W5T7

5. PROPUESTA PARA EL DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL	79
Microrregiones	80
Propuesta de políticas sectoriales para el desarrollo rural	88
Propuesta de política económica	91
Sistema institucional para el desarrollo rural	100
BIBLIOGRAFIA	104

PRESENTACION

Esta publicación **Desarrollo Rural Microrregional y Descentralización**, dentro de la Serie Documentos de Programas del IICA, tiene por objeto presentar algunos elementos de un nuevo marco conceptual en torno al desarrollo rural, entendido éste como un proceso social, económico y político de cambio de las sociedades rurales. En función de ello, se propone un conjunto de lineamientos para la elaboración de políticas diferenciadas de desarrollo rural. Tales políticas parten del reconocimiento de una racionalidad específica de la economía campesina y de una forma particular de relación con la economía y sociedad nacional; y, a partir de ello, se establece un conjunto articulado de políticas en diversos niveles, capaz de impulsar procesos de cambio socioeconómicos y políticos. Estos procesos deben estar orientados al fortalecimiento de la participación de la economía campesina en la producción, el ingreso, el empleo, el comercio internacional y el mejoramiento de los niveles de vida, fortaleciendo la participación política de la población rural.

Como se argumenta en este trabajo, las políticas diferenciadas implican simultáneamente la articulación de políticas macroeconómicas y sectoriales, la existencia de un sistema institucional adecuado, que promueva la descentralización y la participación de la población rural, así como de acciones ajustadas a las características de la economía campesina y a sus diversos tipos, y adecuadas a la sociedad rural en que esa población está inserta. La microrregión, como ámbito de reproducción de la economía campesina y como espacio determinado de la población rural, constituye la base sobre la que se estructura esta propuesta de desarrollo rural. Esta respuesta no se limita al mero campo productivo agropecuario en que, tradicionalmente, se ha desenvuelto. El fortalecimiento de la democracia y la dimensión política que le son aferentes, adquieren también una dimensión estratégica. El modelo supone un papel activo de las organizaciones de la sociedad civil rural y microrregional, y su participación y legitimación en las políticas y acciones de desarrollo rural. El sistema político y el gobierno local desempeñan un papel decisivo; y la descentralización, un papel potenciador de ese desarrollo.

Este trabajo fue posible gracias al apoyo del Proyecto IICA-ACDI/Agriculture Canada.

El Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural del IICA dedica esta publicación al Dr. Brian Perkins, Coordinador del mencionado Proyecto y entusiasta animador de las discusiones. El Dr. Perkins falleció en Bogotá, Colombia, el 19 de agosto de 1989.

Manuel O. Chiriboga
Director del Programa de Organización
y Administración para el Desarrollo Rural, IICA

RESUMEN

En la actualidad, la región de América Latina y el Caribe (ALC) vive momentos cruciales de su historia. En el plano mundial, la economía y la sociedad cambiantes se articulan con procesos de maduración y modificaciones internas en los países, que se interrelacionan y se fortalecen. Este proceso se caracteriza por su globalidad y por la velocidad en que se producen cambios estructurales y profundos.

En un tiempo corto, las economías de ALC se han abierto e integrado internacionalmente; el Estado ha adquirido otras dimensiones; e importantes sectores como la industria y los servicios han experimentado procesos de reestructuración y cambio.

La democracia se ha afianzado como un sistema político de consenso. Los actores centrales de la modernización en ALC —como los industriales y los obreros urbanos— han perdido valor económico y político. Al mismo tiempo, nuevos actores sociales —como las mujeres, los indígenas y los integrantes de los sectores informales urbanos— han emergido con demandas de participación en los procesos económicos y políticos.

En este contexto de cambios, la interrelación entre modernización económica, sostenibilidad de los recursos y equidad surge como el principal desafío para ALC. En otras palabras, en el actual contexto de apertura económica, de desregulación y de modificación del papel del Estado, ¿es posible interrelacionar crecimiento con competitividad, mejoras en los ingresos y en la calidad de vida de la población con un manejo adecuado de los recursos? La respuesta es crucial para lograr el afianzamiento de la democracia en la región.

Ante esta interrogante, esta publicación **Desarrollo Rural Microrregional y Descentralización** postula que el desempeño fundamental de la agricultura en el nuevo contexto es posible, si, simultáneamente, se incrementan la competitividad agrícola y la sostenibilidad a partir de la industrialización, incluyendo a los pequeños productores y campesinos. Ello sólo puede

realizarse con una concepción ampliada de la agricultura, que incluya al sector agroalimentario: agricultura, industria, comercialización y distribución.

El tema de los pequeños productores y el de la economía campesina merecen especial consideración, en vista de su preponderancia numérica y productiva en ALC. ¿Son posibles tales propuestas en el nuevo contexto que abarca a los campesinos y pequeños productores y, en general, a los pobres rurales? Si ello es así, ¿cuáles son las características de tales propuestas y cuál su marco institucional? En este documento se explora cuidadosamente una de dichas propuestas de desarrollo rural microrregional y descentralizado.

Esta perspectiva microrregional del desarrollo rural parte de una idea central: visto como un proceso socioeconómico y político de modernización que ocurre en las áreas rurales y no sólo como el conjunto de programas, políticas y acciones que ejecutan las instituciones en una zona determinada.

Es justamente la microrregión, como unidad mínima de la sociedad, donde los diversos actores sociales —individuales y sociales— se relacionan con un espacio agroecológico determinado, y establecen nexos económicos, sociales, políticos y culturales que permiten o impiden la reproducción de las familias rurales. Es también la unidad mínima a partir de la cual se pueden conceptualizar encadenamientos productivos intra- e intersectoriales: agroindustria rural, comercialización, insumos, entre otros.

La microrregión tiende a coincidir con el espacio mínimo de organización político-administrativa de los estados: los municipios o las provincias. Allí los ciudadanos ejercen sus derechos, eligen y son elegidos a gobiernos locales. Es, en ese sentido, un espacio privilegiado de participación y representación ciudadana. Igualmente es un ámbito que favorece un manejo sostenible de los recursos, principalmente del suelo y las aguas.

Las tendencias a la descentralización en ALC permitirían que los gobiernos locales desempeñen un papel motor en el desarrollo rural, especialmente si los campesinos incrementan su participación ciudadana; si impulsan instituciones locales que canalicen las demandas rurales hacia la consecución de servicios e insumos para la producción; y si se favorece la inversión de capitales en tales zonas. Obviamente, las microrregiones más pobres requerirán, entre otros, algún tipo de transferencias desde las zonas más desarrolladas, principalmente mediante la inversión en infraestructura productiva y en comunicaciones, a través de la formación de recursos humanos y de la investigación tecnológica, aplicada a las condiciones locales. Este conjunto de acciones hacia el desarrollo microrregional constituye las políticas diferenciadas.

La descentralización y la modernización microrregional conforman uno de los ejes de la modernización democrática, incluyente y sostenible de las zonas rurales de la región. Permite expandir el mercado, la democracia, las instituciones civiles y públicas en la comunidad. De esa manera, modernización y democracia se sustentarán en bases sólidas y firmes. Ello no implica, de ninguna manera, una opción por un desarrollo autárquico de las regiones rurales, sino una integración auténtica de las zonas pobres en los procesos de modernización y apertura de nuestras economías, y, por ende, el afianzamiento de la democracia.

En ese sentido, este documento tiene un carácter eminentemente analítico y propositivo y no necesariamente empírico. Se basa, sin embargo, en un conjunto de estudios de caso sobre desarrollo rural microrregional, realizados en diversos países de la región.

SUMMARY

The region of Latin America and the Caribbean (LAC) is currently at a critical crossroads in its history. Economic and social change at the international level is linked to growing maturity and changes within the countries themselves. All the various elements of this process are interrelated and mutually reinforcing; the process is comprehensive in nature and reflects the speed with which deep structural changes are taking place.

Over a short period of time, the economies of LAC have opened up and become integrated into the world economy, the state has been given new form, and important sectors such as industry and services have also undergone restructuring and change.

By consensus, democracy has taken root as the political system of preference. The central players in the modernization of LAC —industrialists and urban workers— have lost economic and political power. At the same time, new players in society —including women, indigenous peoples and the informal urban sectors— are demanding participation in the economic and political processes.

Within this context of change, the relationship between economic modernization, sustainability and equity stands out as the most important challenge faced by LAC. In other words, in the present context of economic opening, deregulation and changes in the role of the state, can growth and competitiveness, as well as better incomes and quality of life for the population at large, be compatible with an appropriate management of resources? The answer is critical to strengthening democratic movements in the region.

It is with this question in mind that **Desarrollo Rural Microrregional y Descentralización** (Microregional Rural Development and Decentralization) highlights the key role of agriculture in the new context if agricultural competitiveness and sustainability are improved through industrialization and broadened to include small-scale and peasant farmers. This can only be

achieved with a definition of agriculture that has been expanded to include the agri-food sector: agriculture, processing, marketing and distribution.

Small farmers and the small-farm economy merit special consideration, given the sheer numbers they represent and the volume of their output in LAC. Is this proposal possible in the new context which includes peasant and small-scale farmers and, in general, the rural poor? If so, what are the characteristics of the proposal and what is the institutional framework? This document carefully explores the idea of microregional and decentralized rural development.

This microregional view of rural development departs from a central idea; it is seen as a socioeconomic and political process of modernization occurring in rural areas, and not merely a series of programs, policies and actions executed by institutions in a given area.

The microregion is viewed as the smallest unit of society where the various social players —individual and social— relate to a certain agroecological space, and establish economic, social, political and cultural ties that either permit or impede the reproduction of rural families. It is also the smallest unit from which intra- and intersectoral production linkages can be developed; for example: rural agroindustry, marketing, inputs, and others.

The microregion tends to be equated with the smallest unit of political and administrative organization of the state, that is, municipalities or provinces. It is where citizens exercise their rights, elect and are elected to local government. In this sense, it is the most important level of citizen participation and representation. It is also the level at which sustainable management of resources, especially soils and water, is most likely to be successful.

The trend toward decentralization in LAC will enable local governments to play a stronger role in stimulating rural development. This will be especially

true if small farmers take on a more active role as citizens; if local institutions are established to channel rural demands for services and inputs for production; and if capital investment is encouraged in those areas. Clearly, the poorest microregions will require, among other things, transfers of various kinds from the more developed areas, primarily investments in production infrastructure and communications, human resource training and technological research applied to local conditions. These actions to promote microregional development are what constitute differentiated policies.

Decentralization and microregional modernization constitute a prerequisite for democratic, comprehensive and sustainable modernization in rural parts of the region. It fosters the expansion of markets, of democratic movements, and of civil and public institutions in the community, thus constituting a solid foundation for further modernization and democratic advances. This does not imply, by any means, the development of autarkies in rural areas; rather, it calls for an authentic integration of poor zones into the processes to modernize and open up our economies, and, consequently to strengthen democratic life.

In essence, this document sets out to analyze the situation and propose ideas and approaches. While it is not an empirical exercise, it is, nonetheless, based on a series of case studies conducted on microregional rural development in several countries of the region.

INTRODUCCION

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) se ha propuesto examinar diversas alternativas conducentes a lograr la inclusión de los campesinos y pobres rurales en los procesos de modernización del sector agropecuario en ALC. Dichas alternativas deben ser examinadas a la luz de los procesos socio-económicos e institucionales de cambio que caracterizan esa región: estabilización, ajuste estructural, apertura de la economía, desregulación y reducción del tamaño del Estado y limitación de sus funciones.

Estas transformaciones significan una serie de retos y peligros, pero también de oportunidades, para los campesinos y habitantes de las zonas rurales pobres de la región. Por un lado eliminan la protección y regulación de los mercados en que muchos de ellos se desenvuelven; por otro, reducen y, en ciertos casos, eliminan el acceso subsidiado de los pequeños productores a algunos elementos básicos de la modernización productiva como el crédito; finalmente implican el cierre de instituciones o sistemas institucionales dirigidos a los pequeños productores. Aunque estos sistemas no benefician siempre a los campesinos y pequeños productores de la región, sí crean una situación de relativa estabilidad en los mercados, permitiendo en ciertos casos la promoción de procesos de capitalización.

La nueva situación ha modificado radicalmente este panorama y ello puede dejar grandemente desprotegidos a importantes segmentos de la población campesina, reduciendo sus oportunidades de modernización y capitalización y empujándolos fuera del sector y hacia las ciudades. Las políticas de ajuste estructural pueden, sin embargo, brindar nuevas posibilidades a los campesinos y pequeños productores si se acompañan de medidas que, en este trabajo, se denominan genéricamente políticas diferenciadas. En efecto, las políticas macroeconómicas, como la fijación realista de la tasa de cambio, mejoran la rentabilidad de los productos agropecuarios transables. Sin embargo, ello no parece ser suficiente para insertar a la pequeña propiedad y a los campesinos en los procesos de modernización.

Las oportunidades de estos sectores mayoritarios de la población rural dependen de cómo se resuelva su acceso al crédito, a la tecnología, a la infraestructura productiva, a la capacitación, entre otros. Si bien ello tiene relación, en gran medida, con su capacidad de organización y de presión sobre

la sociedad global, es imprescindible identificar nuevas modalidades de acceso a dichos elementos básicos de modernización, que tengan en cuenta los cambios económicos e institucionales que están ocurriendo en la región. En este trabajo se explora una de sus posibilidades: el desarrollo rural microrregional y la descentralización. Ello no agota, sin embargo, otras vías y mecanismos, pero puede constituir una forma de intervención de gran importancia para las zonas más densamente campesinas de ALC.

El presente trabajo aborda el desarrollo rural microrregional y la descentralización. Se parte de una crítica a la experiencia latinoamericana de desarrollo rural, con base en el análisis de proyectos dirigidos a zonas con predominancia campesina. Este tipo de proyectos constituyen una de las experiencias más difundidas en ALC. Ellos fueron, en gran parte, financiados por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Si bien pueden encontrarse experiencias exitosas, una evaluación de conjunto demuestra limitaciones a ese enfoque.

Por medio de estos proyectos se buscó ofrecer a los campesinos y pequeños productores los recursos básicos para la transformación de las economías campesinas: crédito, tecnología, infraestructura productiva, capacitación, entre otros. Para su canalización, se establecieron sistemas institucionales ad hoc: unidades ejecutoras de proyectos dependientes de instituciones nacionales mayores. En otros casos, en la región, estos proyectos y sus unidades formaron parte de programas nacionales y de sistemas institucionales específicos.

El análisis de estas experiencias ha permitido desarrollar lineamientos para los proyectos, tanto relativos a su enfoque y metodologías, como al sistema institucional. En cuanto al desarrollo microrregional, se subraya la importancia de considerar a los campesinos como parte de una estructura social determinada: la microrregión; y la necesidad de compatibilizar los requerimientos del desarrollo microrregional con las políticas macroeconómicas y sectoriales, y, finalmente, se identifica una serie de proposiciones con respecto al proceso de descentralización y participación campesina.

El trabajo, se basa en estudios que el IICA, a través del Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural organizó y llevó adelante, durante 1988 y 1989, sobre experiencias de desarrollo rural en diversos países de ALC. Los estudios estuvieron a cargo de Nelson Giordano Delgado, en el caso de Brasil; Astrid Martínez, en el de Colombia; Manuel Chiriboga, en el de Ecuador; Guillermo Schell, en el de Guatemala; José Luis Corrales, en el de Honduras; Alejandro Encinas, en el de México, y Orlando Plaza, en el caso de Perú. La coordinación general de los estudios nacionales

corrió a cargo de Manuel Chiriboga y Orlando Plaza, como también la producción de este documento. Sin embargo, los acápite referidos a políticas sectoriales y macroeconómicas, así como las propuestas en este campo, fueron elaboradas por Carlos Amat y León y Absalón Machado.

Los resultados de dichos estudios fueron, a su vez, discutidos en talleres realizados en varios lugares: Bogotá, Quito, Santiago, San José, donde se reunieron los autores de los trabajos básicos; los coordinadores de los estudios; los especialistas del Programa III del IICA; e invitados especiales: Carlos Pomareda, Lizardo de las Casas, Nelson Espinoza, Fausto Jordán, Carlos Luiz de Miranda, Sergio Sepúlveda, Ricardo Vargas del Valle, Basilio Nikiporoph, Humberto Rojas, Efraín González de Olarte, William Reuben y Brian Perkins, a quienes agradecemos sus contribuciones.

2

HACIA UN REPLANTEAMIENTO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO RURAL

A lo largo de más de tres décadas, América Latina y el Caribe han acumulado experiencias de desarrollo rural, si por éste se entiende los programas y proyectos que buscan modificar alguna o algunas de las condiciones estructurales que afectan a los campesinos: pobreza, marginalidad, reducida participación en los distintos ámbitos de la vida social y política, y otros. Una evaluación somera de esta experiencia arroja resultados limitados, a pesar de los esfuerzos realizados por los países; la asignación de recursos, tanto de fuentes nacionales como multilaterales y bilaterales; la formación de profesionales capacitados y el establecimiento de sistemas institucionales *ad hoc*.

En efecto, si se revisan algunas de las propuestas más importantes, los resultados causan decepción. En México, luego de tres grandes programas —el PIDER, el SAM y el PRONADRI, que se extienden durante un período de casi veinte años y que estuvieron dirigidos explícitamente a mejorar la producción y productividad de la agricultura campesina, mejorar su bienestar e incrementar su participación en el abastecimiento alimenticio del mercado urbano y en el sistema político—, los resultados están muy lejos de confirmar tales objetivos. Por el contrario, durante el período se redujo la producción de alimentos básicos que provienen de las unidades campesinas, aumentaron los flujos migratorios a la ciudad de México o al exterior y la participación política de los campesinos se incrementó por razones ajenas a dichos programas (Encinas 1989)¹.

La experiencia no es distinta en Ecuador, donde —a pesar de contarse con más de diez años de programas de desarrollo rural— la producción campesina serrana, que está en manos de la población más pobre del país, ha decrecido en

1 En dicho trabajo se señala que la población urbana representa hoy más del 60% del total, y de ésta el 60% se encuentra en las tres más grandes ciudades; que la PEA empleada en el sector primario cayó del 39.4% al 26.6% entre 1970 y 1984, mientras que la empleada en el sector servicios creció del 37.7% al 52.7%; y que la producción de básicos se encuentra estancada.

términos relativos (Chiriboga 1989)². En Colombia, los resultados del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), creado en 1976, han sido desiguales. Sobre todo, benefició a sectores campesinos caracterizados por un mayor nivel de mercantilización y por estar localizados en zonas donde competían fuertemente con la agricultura empresarial. En términos globales, sin embargo, la situación de pobreza de las zonas rurales se mantuvo (Martínez 1989).

La situación del nordeste brasileño es similar a la de los casos relevados anteriormente. La región ha sido objeto de una serie de programas desde 1972: Programa de Integración Nacional (PIN) y Programa de Redistribución de Tierras y de Estímulo a la Agroindustria del Norte y del Nordeste (PROTERRA), a inicios de los setenta, Polo Nordeste, en el resto de la década, y el Programa de Asistencia al Pequeño Productor (PAPP), en los ochenta. En conjunto, a pesar de los avances alcanzados, no se logró modificar las grandes tendencias regionales: pobreza, migración, baja producción y productividad, etc. El modelo que se consolidó lo hizo en beneficio del complejo agroindustrial y la economía urbana (Delgado 1989).

Los casos de Honduras, Perú y Guatemala no son diferentes, si bien en estos países no llegaron a establecerse programas nacionales de desarrollo rural, sino que se privilegió la realización de proyectos específicos (Corrales 1989; Plaza 1989a; Schell 1989). Otras evaluaciones globales sobre la efectividad de las propuestas de desarrollo rural, tienden a confirmar el efecto restringido de sus resultados.

Los magros resultados obtenidos por los programas y proyectos de desarrollo rural obligan a analizar la dinámica social campesina en relación con la sociedad global, y a mirar con nuevos ojos la problemática de la economía campesina y de las zonas rurales de América Latina y el Caribe, para construir un nuevo enfoque que posibilite propuestas más efectivas. Esta tarea se torna aún más urgente si se considera la crisis económica que, acompañada con mayor o menor intensidad por una crisis política y por importantes procesos de descomposición y transformación social, constituye un denominador común de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (De Janvry *et al.* 1989).

2 Se señala que la producción agrícola serrana cayó a una tasa promedio del 2.2% entre 1965 y 1986, mientras que los ingresos de los campesinos más pobres son hoy más bajos que en los inicios de la década de los setenta.

En este contexto, a la vez que, desde diversos sectores se cuestionan los paradigmas que animaron el modelo urbano industrial de desarrollo y los postulados que se encuentran en la base de los programas de desarrollo rural, desde otros se difunde la poco novedosa propuesta de confiar a la mano invisible del mercado la solución de todos los problemas, incluyendo los de la pobreza rural. La pertinencia de estos postulados es altamente cuestionable en la realidad de América Latina y el Caribe, signada simultáneamente por altos niveles de concentración económica y de poder y por la exclusión de vastos sectores de la población.

Esta propuesta no es alternativa para los campesinos ni para las sociedades latinoamericanas y es una forma de reducir la gama de posibilidades sociales, al confrontar realidades y optar por una de ellas, como si fueran excluyentes dicotomías: Estado/mercado, ciudad/campo, público/privado, crecimiento/distribución, estado/sociedad civil/ industria/agricultura, etc. Frente a ello es imprescindible construir, de manera creativa, opciones de análisis que permitan comprender la relación que existe entre los términos, sus antagonismos y posibilidades en el contexto de cada sociedad.

Superar la crisis socioeconómica y de propuestas requiere, además de un amplio esfuerzo colectivo, partir de nuestras propias realidades y recursos, para así ubicarnos con objetivos y metas propias en el contexto internacional. En todos los países de América Latina existe, tanto en las instituciones públicas como privadas y en las organizaciones de la sociedad civil, un cúmulo de experiencias, conocimientos y capacidades adquiridos que constituyen su capital social en la elaboración de alternativas.

Ello es particularmente cierto en alto grado respecto de la problemática rural, tanto desde un punto de vista académico como práctico.

Diseñar alternativas para el desarrollo rural implica replantear los enfoques utilizados para su definición (Astori 1986; Dandler 1986; Plaza *et al.* 1985). Tradicionalmente se ha considerado que existe desarrollo rural cuando se han conseguido niveles aceptables de producción y productividad de la agricultura campesina, además de un cierto de bienestar de la población rural. Esta visión se limita a aspectos económicos y a algunos indicadores de bienestar.

En la nueva acepción de **desarrollo rural** es imprescindible incluir, aparte de los anteriores, los siguientes procesos: el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia en el campo; la equidad entre géneros y grupos de edad; la creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos locales; la creación de un mayor número de núcleos de acumulación en el territorio, con la finalidad de construir un mercado interno más sólido y diversificado; el desarrollo regional

y local; la distribución más equilibrada de la población en el territorio; la conservación de los recursos naturales y un manejo adecuado de la ecología; y el respeto de la diversidad cultural.

Incluir dichos aspectos como objetivos de las políticas y programas de desarrollo rural, implica:

- a. Una opción que busca elevar la capacidad de negociación de la población rural, aumentar su espacio de representación, generar alternativas económicas para la población rural, reducir los costos de los servicios públicos, asegurar la sustentación de la población en el mediano y largo plazo y potenciar la contribución de cada uno de los grupos sociales y culturales que componen nuestras sociedades, en un marco de respeto integral de los derechos humanos.
- b. Ampliar el ámbito de las políticas, programas y proyectos para el desarrollo rural —superando la visión que los confina a los programas productivos y a algunas acciones asistenciales—, para que comprendan opciones en cuanto al empleo no agrícola, la retención de la población y la satisfacción de las demandas alimentarias, tanto de la población rural como urbana.

La posibilidad de concretar estos objetivos, en cada país, es diferente de acuerdo con el contexto legal, institucional y su aceptación social; esa posibilidad depende, también, de la cobertura e integración territorial, de la infraestructura vial, de la electrificación rural y del patrón de poblamiento preexistente³.

- c. Superar la visión que reduce el desarrollo rural a procesos individuales y a opciones de política en el ámbito de unidades de producción aisladas, y normalmente entre los jefes de dichas unidades, impulsando una opción que genere procesos de transformación dinámicos en el **nivel de las sociedades rurales**. En ese sentido, consideramos que la **unidad mínima de planificación y de acción** para el desarrollo rural es la microrregión, entendida como la sociedad local, es decir, el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales especialmente establecidas que permiten comprender

3 Debe tenerse en cuenta que el desarrollo de la industria y agroindustria rural requiere una infraestructura productiva básica: electricidad, carreteras, mano de obra calificada, otros. En algunos países, las áreas rurales se encuentran totalmente desprovistas de ello, por lo que el desarrollo rural debe comenzar por allí.

la reproducción de las familias rurales y campesinas que la conforman, así como el funcionamiento del poder⁴.

- d. Superar el planteamiento dualista, que ha estado en la base de la mayor parte de los programas de desarrollo rural y que postula la posibilidad de lograr cambios en la sociedad rural, modificando exclusivamente algunos aspectos de la realidad agraria, sin afectar el sector urbano industrial ni las relaciones que vinculan los dos sectores (Plaza 1989b). Cada vez es más transparente que las posibilidades del sector rural dependen del tipo de sistema social en que está inserto. En América Latina y el Caribe, dicho sistema privilegia la ciudad y la economía urbana, en desmedro de la sociedad rural.

El conjunto de tareas y requerimientos señalados exigen una nueva propuesta de políticas para el desarrollo rural que, por su carácter y por partir de las condiciones de producción y reproducción de las familias campesinas, deben ser políticas diferenciadas. Se define como **políticas diferenciadas para el desarrollo rural** a aquéllas que parten del reconocimiento de las características específicas de la economía campesina y de los pequeños productores, de la sociedad rural en que se desenvuelven y de su vinculación con la sociedad y economía global. A partir de ese reconocimiento, tales políticas buscan modificar alguna o algunas de las características indicadas, particularmente las que se vinculan con su inserción asimétrica en el resto de la sociedad, tratando de generar un proceso de desarrollo rural de carácter global.

Dichas políticas se caracterizan por:

- a. Formar parte de una propuesta de desarrollo económico y social global, a partir de la cual se articula un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales, de programas y de acciones.
- b. Tener una cobertura nacional, pero a la vez considerar las especificidades regionales y microrregionales, ecológicas y étnicas.
- c. Poseer permanencia en el tiempo; y por distinguir acciones de corto, mediano y largo plazo, con una perspectiva dinámica, en la que las acciones

4 Una presentación más elaborada sobre el punto se presenta en el acápite sobre microrregiones (véase p. 44).

se deciden en función de la retroalimentación de las transformaciones ocurridas como efectos del mismo proceso.

- d. Basarse en la participación productiva, gremial y política de los campesinos, pequeños productores y pobladores rurales, fortaleciendo sus organizaciones y estableciendo sistemas institucionales y políticos que aseguren su presencia en los órganos de poder.
- e. Implementarse a través de un sistema institucional organizado y efectivo, tanto en el nivel nacional como local, que asegure coherencia, coordinación, capacidad de seguimiento y evaluación, capacidad negociadora y participación de la población involucrada.
- f. Contar con los recursos financieros administrativos y técnicos necesarios para su instrumentación y la capacidad de gestión para usarlos eficientemente.

La definición de políticas diferenciadas para el desarrollo rural, con objetivos y características como las señaladas, implica una manera nueva de acercarse a dicha problemática. Este trabajo busca desarrollar un acercamiento al sistema conceptual que implica tal modelo, presentando un conjunto de recomendaciones para su instrumentación en función del desarrollo rural.

Obviamente, éste constituye un esfuerzo inicial, sujeto a la ampliación de cada uno de los segmentos que involucra. En tal sentido, privilegia una presentación que señala los elementos conceptuales principales y las relaciones que se establecen entre ellos⁵.

5 Cabe señalar que este trabajo resume años de reflexión sobre la problemática rural y los modelos de desarrollo en América Latina, y otros, por parte de los autores, así como la reflexión sobre las experiencias de desarrollo rural en siete países, solicitado por IICA a diversos consultores y cuya coordinación corrió parcialmente a su cargo.

3

DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL. ENFOQUE CONCEPTUAL

En esta sección, se desarrollará la perspectiva analítica y conceptual dedicada al análisis y evaluación de las políticas y propuestas para el desarrollo rural. El interés central radica en la necesidad de mostrar la amplitud del panorama, y en la urgencia de contar con una base inicial que permita el diálogo entre los distintos especialistas, para elaborar una manera diferente de acercarse al tema y forjar propuestas, lo que requiere una aproximación interdisciplinaria.

El desarrollo rural es un tema complejo porque, entre otras razones, comprende distintas dimensiones y niveles de análisis (unidades productivas, esfera local, regional, nacional e internacional); múltiples propuestas y experiencias; y una estructura internacional que vincula a través de diversos canales a organismos internacionales con los estados, cofinancieras privadas con organismos no gubernamentales y a todos con los campesinos, sus organizaciones y zonas.

Para abordar el tema, y con el objeto de ordenar la discusión, se tomará como hilo conductor un elemento común, presente en todas las propuestas de desarrollo rural, sea cual fuere su signo ideológico: **la voluntad manifiesta de actuar** en la dinámica socioeconómica de un país o parte de él, a partir de **una propuesta** que puede estar fundada en el conocimiento y diagnóstico de la realidad que se busca modificar, y que contiene un objetivo por lograr, más o menos explícito, más o menos complejo.

La propuesta supone simultáneamente conocimiento (más o menos elaborado) y estrategias (objetivos, medios y opciones); es decir, elementos provenientes de dos lógicas: **la conceptual** y **la de formulación de políticas**, las que no se corresponden necesariamente, y cuyos especialistas no siempre cuentan con puentes adecuados para interactuar.

Además, requiere un nivel de elaboración propio que conjugue los conocimientos obtenidos con los objetivos, para identificar los medios más adecuados (lo que demanda usar operativamente las elaboraciones teóricas de distintas disciplinas). Los medios no se pueden deducir, como usualmente se

hace, sólo de los objetivos prefigurados. Ambos tienen que establecerse a partir de la dinámica social y de la dinámica del poder.

No tomar en cuenta las dinámicas social y política, convierte las formulaciones para el desarrollo rural en un ejercicio técnico, que busca resolver un problema complejo a partir de la manipulación de muy pocas variables (quizás las menos relevantes), y cuyo resultado pueda ser medido en función de sus logros económicos.

Se pierde así de vista que el desarrollo rural es un **proceso socioeconómico**, y no el conjunto de políticas, programas y proyectos; éstos son los instrumentos para impulsar y orientar el proceso y, en tanto tales, forman parte de una propuesta global, explicitada en mayor o menor medida, que involucra grandes opciones. En términos básicos, la propuesta global, de acuerdo con el modelo seguido en nuestros países, ha sido discriminatoria contra el agro y contra el campesinado, en particular.

En síntesis, las políticas diferenciadas para el desarrollo rural deben partir de la dinámica social y política; de una elaboración específica que fusione conocimientos y estrategia; de instrumentos para alcanzar los objetivos; y de una propuesta global. Es decir, deben definir social y políticamente el problema y proponer sus soluciones.

La formulación de políticas diferenciadas para el desarrollo rural implica, aunque parezca redundante, considerar el punto de vista de los campesinos y de sus organizaciones. Sin embargo, en las propuestas de desarrollo rural, escasas veces se ha contado con la participación campesina y la debida consideración a su dinámica social y lógica productiva.

En los hechos, el contenido y la orientación del desarrollo rural se define dentro de una estructura social internacional compleja, que impone criterios, fija temas y modas de análisis, y decide la distribución de recursos⁶; lo que se ve reforzado por los gobiernos, que trasladan la responsabilidad conceptual y financiera del desarrollo rural a esta estructura (que acepta el rol y legitima su existencia).

En resumen, el análisis y la formulación de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural suponen la atención de dos tipos de entradas expositivas y

6 Esta estructura está constituida por organismos de distinta índole, muchos de los cuales no están relacionados, por especialidad, con el problema rural; dentro de éstos, algunos pueden tener mayor peso que los entes especializados para definir criterios, por los recursos que manejan o porque están ligados a decisiones centrales de los gobiernos.

lógicas que, siendo complementarias, usualmente no se estudian en conjunto. Cada una de estas entradas tiene sus propios niveles de análisis y de acción, reclamando coherencia en lo interno y entre ellas.

A continuación se presentarán, de manera sintética, a través de cuadros esquemáticos, las características centrales de cada entrada conceptual y sus especificidades y relaciones, con el objeto de contar con un instrumento metodológico que permita evaluar y formular políticas y programas de desarrollo rural.

Niveles de análisis y de políticas

El siguiente esquema muestra, de manera simplificada, los niveles de análisis y de políticas para los aspectos socioeconómicos (que usualmente son los que se consideran en la formulación de políticas):

Entrada Conceptual	Entrada de la Formulación de Políticas
Niveles de análisis	Niveles de política
1. Lógicas de unidades de producción	1. Programas y proyectos
2. Naturaleza y funcionamiento del aparato productivo. División social del trabajo	2. Política sectorial (intersectorial)
3. Reproducción y lógica de acumulación	3. Macropolítica

Existe una relación entre cada uno de los correspondientes niveles de cada entrada, que requiere una elaboración *ex-profeso*. Los conocimientos generados no producen automáticamente propuestas para la acción; por otro lado, la formulación de políticas exige conocer la realidad en que se actúa y no reducirse al manejo técnico-instrumental para adecuar objetivos y medios, como si éstos operaran en el vacío social.

Cada entrada debe considerar la relación intra-niveles para obtener un mayor grado de explicación, o de eficiencia en la formulación y aplicación de políticas, según el caso. Cada entrada es una forma específica de acercarse a la dinámica social: ambas deben prestar atención a procesos que habitualmente

son dejados de lado y que resultan centrales para el análisis, la formulación y aplicación de políticas.

Entre estos procesos se anotan los siguientes:

- El tejido social que caracteriza la sociedad global y la sociedad rural, entendiendo por éste: la dinámica de las interacciones sociales cotidianas, institucionales y para el control y manejo de la naturaleza; el grado de "especialización" de estas interacciones (división del trabajo, separación o indiferenciación de los aspectos económicos, políticos, culturales); contenidos y reglas de juego de la interacción; y amplitud o estrechez de los espacios sociales en que se realizan (por ejemplo, la existencia de campos políticos nacionales o regionales).
- La dinámica del poder y de las formas de dominio existentes, atendiendo tanto a las esferas estatales como a las privadas. Esto supone considerar el proceso de separación del poder público con respecto al privado; proceso que, según los países, se encuentra en distintos momentos.

Para la aplicación de políticas de desarrollo rural, este tema es clave; pues, dadas las características de las sociedades rurales, los poderes locales (que ejercen privadamente funciones de dominio y control) usualmente resisten por diversos medios –y con éxito– las propuestas de transformación, provengan del Estado o de las organizaciones campesinas.

- El grado de desarrollo del Estado, no sólo como aparato sino como institución legitimada que garantice la ciudadanía a todos sus miembros, ejerciendo su capacidad de conducción y de aplicación de propuestas. Lo que supone analizar el tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil, y las expectativas y desconfianzas mutuas entre ambas esferas.
- La diversidad cultural y étnica de la sociedad, con los conflictos y ventajas que esto supone: las bases culturales para un entendimiento entre los diversos grupos; el código de valores y fines perseguidos por cada uno de ellos; la existencia o no de un comportamiento político e institucional de respeto y tolerancia de las diferencias. Este punto es central para las políticas de desarrollo rural, en la medida que, en varios países de América Latina, los campesinos son un grupo no sólo económica sino también social y étnicamente distinguible, lo que agrava más la discriminación contra ellos.
- La lógica y fuentes de acumulación, y el papel que cada sector y grupo social juega en ella y en su distribución.

Dentro del enfoque conceptual, la posibilidad de conjugar las dos entradas, en función del desarrollo rural está dada –en el nivel analítico y de ejecución–

por la microrregión o sociedad local, en tanto unidad social y geográfica que expresa peculiarmente los procesos enunciados; y por la noción de acción y propósito que es el núcleo de toda política y modelo de desarrollo. Con esta noción se busca subrayar el carácter intencional, de voluntad política, de propuesta, de objetivos y de dirección de los instrumentos, para modificar o afianzar las tendencias estructurales y los resultados objetivados de la interacción social. Como tal, la propuesta puede ser autoritaria o participativa y democrática; conservadora o transformadora; partir de la dinámica social o ignorarla. El enfoque que se presenta asume como punto de partida, refrendado por múltiples experiencias y por los estudios nacionales, que para el éxito de la propuesta ésta requiere ser participativa, democrática, transformadora y basarse en la dinámica social.

Tipos de propuestas y niveles sociales de acción

Las propuestas de políticas pueden clasificarse de acuerdo con diversos criterios. Para los propósitos de analizar y formular políticas de desarrollo rural, es conveniente considerar dos aspectos: los ámbitos o niveles de la dinámica social que cubre o pretende cubrir, y los aspectos y contenidos que privilegia para la acción. El siguiente esquema presenta, en forma simplificada, la relación entre nivel y contenido de la acción:

Niveles sociales que privilegian la acción	Contenidos de la acción
Actores: individuos, colectividades	Psicosocial: motivación para el logro Educativo: capacitación Técnico-productivo Infraestructura
Estructuras sociales: localidades, microrregiones, regiones	Manejo de cuencas Desarrollo regional Propiedad y tenencia de tierra
Procesos: tendencias globales del funcionamiento de la sociedad	Mercado Distribución y dinámica poblacional Distribución de riqueza Sistema financiero Inserción internacional Tecnología

El siguiente esquema señala las relaciones de las entradas conceptuales y de formulación de políticas con el tipo de intervención.

Entradas lógicas		Tipo de propuestas según	
Conceptual	Políticas	Niveles sociales	Contenidos de la acción
Lógica de unidad de producción	Proyecto y programas de desarrollo rural	Actores	Psicosocial Educativo Técnico-productivo Infraestructura
Naturaleza y funcionamiento del aparato productivo, división social del trabajo	Sectorial (intersectorial)	Estructuras sociales	Manejo de cuencas Desarrollo regional Propiedad y tenencia de la tierra
Reproducción social y lógica de acumulación	Macro-política	Procesos	Mercado Distribución y dinámica poblacional Distribución de riqueza Inserción internacional

Para la evaluación de las políticas es necesario considerar, además, tres tipos de análisis complementarios y que tienen relación con tres especializaciones académicas:

- El estudio de la consistencia de los instrumentos y políticas macroeconómicas, intersectoriales y sectoriales y con relación a los programas y proyectos;
- el análisis institucional que tiene como objetivo establecer si los organismos encargados de llevar adelante las políticas están en capacidad de hacerlo, precisando si cuentan con una adecuada división de funciones, capacidad técnica, presupuestaria y de gestión; y
- el examen del tipo de negociación y de juegos de poder que se encuentran tras la toma de decisión.

En síntesis:

En síntesis:

- Estos esquemas constituyen una guía instrumental que permite mostrar las relaciones existentes entre los campos y niveles de conocimientos, formulación de políticas y tipos de propuesta. En la práctica, las políticas de desarrollo rural no consideran los cuatro campos y sus respectivos niveles, presentados en el último cuadro.

No basta con el engarce intra-campo para la formulación de políticas, también se requiere establecer entre los campos relaciones adecuadas. Ello supone el aprovechamiento de los recursos existentes, un tipo de organización que lo posibilite y estimule, y un estilo de gestión orientada a coordinar esfuerzos.

- Los esquemas permiten ubicar los elementos que privilegian las conceptualizaciones y los sectores de la realidad, a partir de los cuales intervienen o buscan intervenir las políticas.
- En el caso del desarrollo rural, lo usual es tomar como unidad de acción y planificación a las familias campesinas, en tanto actores individuales carentes de recursos; muy escasas veces se les ubica como parte de estructuras sociales (las sociedades locales o microrregiones) y mucho menos dentro de los procesos globales que caracterizan a la sociedad.
- Lo anterior es un contrasentido, con respecto a las demostraciones aportadas por la dinámica social; los sujetos no están aislados, sino que forman parte de una estructura social y su correspondiente organización, las cuales determinan su peso y posibilidades. Dicho de otro modo, el patrón de desarrollo marca su existencia social.
- Las políticas de desarrollo rural no han generado propuestas para enfrentarse en la práctica a los problemas de las sociedades rurales.
- No basta con definir niveles sociales y tipos de acción. Se requiere precisar, a partir de la lógica de producción y reproducción de las economías campesinas y sociedades rurales, núcleos y estilos de acción, con el fin de evitar la dispersión e ineficacia de actividades y superar las limitaciones operacionales de los conceptos. Para lo cual es necesario conjugar conocimientos y prácticas existentes, destinados a concebir una manera distinta de aproximarse a la realidad y de intervenir en ella.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, es necesario asumir los postulados que sostienen, con base en la evidencia empírica que:

- Las economías campesinas se caracterizan por tener una lógica de producción y reproducción diferente a la de las empresas.
- Las familias campesinas y buena parte de las rurales son unidades de producción y consumo (y por lo tanto participan de manera específica en la producción como proceso social, en la cual sus cuatro momentos: producción, distribución, circulación y consumo están mediatizados temporal, espacial y socialmente).
- Tienen un sistema de producción que combina actividades agropecuarias y extra-agropecuarias, las cuales pueden ser monetarizadas y no monetarizadas.
- Están insertas en diversas formas de organización social de la producción.
- No son sólo productoras ni están aisladas socialmente, sino que su producción y organización de vida es parte de un tejido social, económico y político denso: las microrregiones.
- Tienen una dinámica específica en la división social del trabajo.

Ninguna de estas afirmaciones sustenta la definición del campesino como productor aislado; sin embargo, las soluciones propuestas para la economía campesina se apoyan muchas veces en la visión que sostiene la posibilidad de modificar la situación de los campesinos sin transformar el contexto socioeconómico inmediato.

Los proyectos están concebidos para impulsar la producción, productividad, otros, a partir del mejor manejo de los recursos de las familias campesinas, sin atender a su lógica productiva, directamente vinculada con la forma de reproducción de la sociedad rural.

Las características productivas y reproductivas de las economías campesinas reclaman identificar **núcleos problemáticos**, para determinar **núcleos de acción**, coherentes en los distintos niveles: macro, sectorial (intersectorial) y de programas, con el propósito de que sean eficaces y superen las actuales limitaciones.

Los **núcleos problemáticos** son claves para entender las situaciones comunes que caracterizan a distintos tipos de campesinos; pero de la comprensión no se desprenden recetas comunes para todos los tipos, sino recomendaciones básicas, a partir de las cuales resulta posible privilegiar ciertos aspectos, de acuerdo con las realidades específicas de las sociedades nacionales.

La identificación de núcleos problemáticos supone la elaboración de tipologías productivas de campesinos y pequeños productores, en correlación con:

- Tipología socioeconómica de microrregiones (Chiriboga, Landín y Borja 1989).
- Tipologías de estrategias familiares de producción.

En síntesis, las condiciones de producción y reproducción de los campesinos requieren de políticas diferenciadas, en función de sus condiciones y de la dinámica de la sociedad global.

Las políticas diferenciadas suponen:

- Un modelo de desarrollo alternativo.
- Partir de las condiciones de producción de los campesinos y de las formas específicas en que se articulan dentro de la sociedad.
- Ubicar los niveles claves en la dinámica social, los núcleos de acción: macrosectorial, intersectorial, programas y propuestas en función de los procesos generales, las estructuras sociales y las unidades productivas.

Finalmente, es necesario recordar que las acciones y propuestas tienen sus límites y prerrequisitos, y que su éxito no depende sólo de la capacidad de formular políticas coherentes en todos los niveles. La dinámica social impone sus propias exigencias, provenientes tanto de los intereses y juegos de poder de grupos involucrados o que se sientan afectados, como de las condiciones socioeconómicas dadas, que imponen sus rigideces y resistencias.

Las teorías del cambio aún no explican claramente las condiciones que permiten que ciertos procesos socioeconómicos confluyan con aptitudes de grupos y personas para generar innovaciones y transformaciones. Se debe sopesar y considerar el papel de la estructura y la voluntad en toda propuesta, para evitar el riesgo de creer que la acción por sí misma es suficiente. Por eso, es necesario insistir tanto en la claridad de objetivos como en la participación de la población organizada, para que asuma la defensa de sus propios intereses y destinos. No hay verdadera intervención que no afecte a grupos e intereses determinados, en todos los niveles sociales que se han presentado de manera simplificada.

En el siguiente capítulo se desarrollará una aproximación a los niveles de análisis y niveles sociales considerados, en relación con la experiencia latinoamericana y caribeña.

MODELOS DE DESARROLLO, SOCIEDAD RURAL Y ECONOMIA CAMPESINA

El modelo de desarrollo y el desarrollo rural

El papel de la agricultura, de la economía campesina y en general de las áreas rurales ha cambiado a lo largo del tiempo en América Latina y el Caribe, debido, entre otros factores, a los diversos modelos de desarrollo aplicados en la región. En este acápite, se abordará esquemáticamente el rol asignado a la agricultura, a la economía campesina y a las microrregiones en los tres grandes modelos de desarrollo que han predominado en nuestros países: el agroexportador de crecimiento hacia afuera, el de industrialización sustitutiva de importaciones y el neoliberal.

En este trabajo, se define al modelo de desarrollo como la estrategia de acumulación y distribución, expresada en el conjunto de programas, políticas y acciones que impulsa el Estado para asegurar la expansión económica y consolidación política, en función de la correlación de fuerzas sociales, dado un conjunto de restricciones y posibilidades derivadas de la forma de integración en el mercado mundial, en cada fase. En dicha estrategia, se busca que cada sector social y económico cumpla un rol definido por su complementariedad con los objetivos del modelo (Brignol y Crispi 1982; Chiriboga 1982; Havens 1984).

Modelo agroexportador

En este modelo, dominante en las primeras décadas del siglo, la agricultura cumplió un rol económico y político fundamental, en la medida que constituyó el eje de inserción en la división internacional del trabajo, particularmente en los países caracterizados por su especialización agropecuaria.

La agricultura para el mercado interno se subordinó al polo agroexportador y muchas veces tuvo que competir con alimentos importados. El ritmo y las posibilidades de crecimiento de estos dos subsectores fue diverso, así como sus

formas de organización social de la producción, nivel tecnológico, disponibilidad de infraestructura y acceso a los recursos.

El sector agroexportador se organizó preferentemente sobre la base de plantaciones y empresas capitalistas, en tanto que el sector productor de alimentos básicos lo hizo en torno al sistema de hacienda, de comunidades y de economías campesinas.

Los dos sectores se encontraban espacialmente diferenciados. Mientras el agroexportador se ubicó en las zonas más ricas y cercanas a los puertos, la agricultura para el mercado interno se localizó en el interior de los países, en las zonas montañosas y en general en tierras marginales. Ello significó profundizar, en los países de América Latina y el Caribe, las diferencias regionales y microrregionales.

En adición a su papel en la producción de alimentos, la economía campesina tuvo un rol fundamental en la provisión de fuerza de trabajo para las zonas de exportación. En cada país, se crearon mecanismos que empujaron a los campesinos a trabajar en las zonas exportadoras, proceso que no estuvo exento de contradicciones y conflictos con la vieja clase terrateniente del interior y de abusos contra los campesinos.

En este modelo, el Estado se ocupó principalmente de asegurar la circulación de los bienes de exportación, la renta agraria y la fuerza de trabajo. Para ello se concentró en dos tipos de políticas: una, dirigida a la creación de la infraestructura productiva (carreteras, ferrocarriles, puertos, sistemas de comunicación); y otra, encaminada a regular el sistema monetario que permitiera el intercambio internacional. El sistema político que generalmente acompañó este modelo de desarrollo se caracterizó por su tendencia excluyente, al posibilitar la participación sólo de los sectores propietarios, dejando fuera a los campesinos y los indígenas.

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

El modelo de sustitución de importaciones, respaldado entre otros factores por el predominio de una coalición de grupos sociales urbanos, asignó al sector urbano industrial el papel central en el desarrollo económico. El sector agropecuario, a través de distintas medidas, se vio obligado a subordinarse a tal objetivo y a

"suministrar alimentos baratos a la fuerza de trabajo que se desplazaba hacia la ocupación industrial y otras actividades urbanas; sostener saldos favorables en el comercio exterior de productos agropecuarios que sirvieran para financiar volúmenes crecientes de bienes importados; y generar excedentes que apoyaran la diversificación de la economía y el desarrollo industrial sustitutivo" (Vuskovic 1989).

El Estado aseguró el cumplimiento de estas funciones por medio de un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales. Las primeras, principalmente el manejo del tipo de cambio y la fijación de precios para los artículos agropecuarios, se caracterizaron por un marcado sesgo antiagrícola. El tipo de cambio favoreció la producción no transable en el mercado mundial, generó protecciones rígidas al sector industrial y estimuló importaciones de bienes de capital para la industria y de alimentos, cuando se producían déficit internos.

El Estado buscó compensar parcialmente el sesgo antiagrícola del modelo por medio de políticas sectoriales selectivas. A través del crédito, la generación y transferencia de tecnología, la construcción de infraestructura productiva, por un lado, y la reforma agraria y la colonización, por otro, trató simultáneamente de dinamizar ciertos sectores de la producción agropecuaria y de modificar las bases estructurales de funcionamiento del sector. El primer conjunto de medidas se caracterizó normalmente por canalizar subsidios hacia los sectores que buscaba favorecer.

Las políticas sectoriales compensatorias beneficiaron usualmente a un sector limitado de los productores, generalmente a los grandes y medianos, vinculados con la exportación o la transformación agroindustrial, que contaban con medidas proteccionistas. El grueso del crédito, el tipo y dirección de la transferencia tecnológica, la infraestructura productiva, favorecieron en gran medida a la agricultura empresarial y muy poco a los campesinos. Las políticas redistributivas, si bien contribuyeron a la extinción del sistema de hacienda, tuvieron efectos limitados en cuanto a la distribución de la tierra, e impulsaron, en su lugar, una readecuación del tamaño de las unidades empresariales y la ampliación de tierras para los campesinos de zonas marginales.

En algunos países, este modelo de desarrollo incluyó la ejecución de determinadas políticas específicas para los campesinos, principalmente a través de los proyectos de desarrollo rural integral. Estos se tradujeron en la ejecución concentrada de una serie de acciones sectoriales que buscaban la dinamización de la producción campesina y el mejoramiento de los ingresos. Sin embargo, no dejaron de tener un cariz compensatorio (en algunas circunstancias, asistencial) y, en todo caso, beneficiaron a los campesinos que respondían con facilidad al criterio empresarial y que cultivaban productos con mejores precios relativos en el mercado (Chiriboga 1989).

El modelo de sustitución de importaciones se llevó a cabo en una realidad socioeconómica caracterizada por diferencias regionales, entre las cuales cabe mencionar:

- La polaridad existente entre ciudades dinámicas, normalmente de tipo metropolitano, y áreas rurales estancadas, incluyendo en muchos casos ciudades intermedias y pequeñas; y
- la diferenciación entre regiones dedicadas a la agricultura empresarial, ligada con la agroindustria, y regiones con predominio de agricultura campesina para el mercado interno.

Esta diferenciación, en muchos casos, condujo a que núcleos dinámicos de producción agroindustrial subordinaran microrregiones integradas mayoritariamente por campesinos.

El resultado neto del proceso de sustitución de importaciones, para el sector agropecuario, fue negativo. En general, en los países de América Latina y el Caribe, el sector agropecuario creció a tasas cercanas al aumento de la población, debido a que el modelo privilegió cierto tipo de productores, generalmente los medianos y grandes empresarios, beneficiando a los productos vinculados con el proceso industrializador y a las regiones y microrregiones donde confluía este tipo de productores y cultivos.

A los problemas específicos del sector agropecuario, el modelo sustitutivo agregó paulatinamente otros, de tipo global, que terminaron por hacer crisis. Estos últimos provenían, por un lado, del carácter concentrador del modelo; y, por otro, del tipo de relación con el sector externo. Lo primero estuvo relacionado con el carácter limitado del proceso redistributivo y las dificultades para generar las políticas sociales y los subsidios de diverso tipo (lo que configuró la idea del Estado benefactor). Estas medidas no sólo fueron desbordadas por la desigualdad que el mismo modelo generaba, sino que desembocaron en la imposibilidad del Estado para mantener el ritmo, cuando las condiciones económicas cambiaron (De Janvry *et al.* 1989).⁷ La crisis fiscal y del Estado fue el resultado de este proceso.

El problema externo se agudizó por problemas en la balanza comercial, debido al desproporcionado crecimiento de las importaciones en relación con las exportaciones; y se volvió crítico una vez que las condiciones del mercado externo cambiaron a mediados de la década de los setenta. Si bien la expansión económica se mantuvo durante el resto de la década, con base en un agresivo endeudamiento externo, dirigido tanto a equilibrar la balanza como el presu-

⁷ Este tipo de problema fue particularmente agudo en las economías que absorbían una renta petrolera considerable, lo que desembocó en la "enfermedad holandesa", con la cual se multiplicaron los subsidios de todo tipo.

puesto fiscal, ello derivó en la crisis de 1982, cuando los países de la región se enfrentaron simultáneamente con la debacle comercial y la deuda externa.

Modelo neoliberal

En los inicios de la década del ochenta, los países de América Latina y el Caribe enfrentaban simultáneamente el lento crecimiento de la economía; una explosión de demandas sociales acumuladas, que aumentaron en relación con el crecimiento demográfico; la urbanización de las sociedades; la ampliación de la cobertura educativa; la difusión de los medios de comunicación y la democratización de la mayor parte de los países.

En este contexto, se fue prefigurando para América Latina un nuevo modelo de desarrollo, normalmente conocido como **neoliberal**. Para este modelo, es imprescindible que la economía latinoamericana y del Caribe se reestructure sin interferencias, a través de los mecanismos del mercado, para lo cual el Estado debe reducir drásticamente sus intervenciones, regulaciones y subsidios; es decir, disminuir sus dimensiones y presencia en la economía. Los diversos sectores de la economía, incluyendo el agropecuario, deberán desarrollarse atendiendo a sus ventajas comparativas en relación con el mercado mundial.

En este modelo, no se predeterminó el papel de la agricultura; aun cuando, al depender de las ventajas comparativas, los sectores realmente beneficiados fueron los que disponían de ellas en relación con el mercado externo y la infraestructura física, financiera y gerencial para enfrentar la competencia en el mercado mundial. Adicionalmente, la agricultura fue sometida a una fuerte competencia de las importaciones.

Dadas las características de las sociedades latinoamericanas y del Caribe, la instrumentación de este tipo de políticas llevó a la concentración extrema de la riqueza; a la disminución del nivel de vida de la población; a la inflación y especulación:

"en suma, se agudizaron los desequilibrios estructurales previos y se generaron nuevos obstáculos y tensiones" (Vuskovic 1989).

Este modelo excluyó frontalmente al sector campesino, al poner sus rubros de producción en competencia con la agricultura subsidiada de los países desarrollados e incrementar sustancialmente los costos de los insumos productivos, incluyendo el crédito y la reducción de los salarios reales de la población (Crispi 1982).

Efectos de los modelos de desarrollo sobre el agro y el campesinado

Los efectos de la crisis de los modelos sustitutivos de importaciones y los fracasos de las experiencias neoliberales han agudizado los conflictos sociopolíticos, desestabilizando las nacientes democracias en la región y produciendo serios problemas de gobernabilidad. Muchos países han conocido recientemente la expansión de los sectores informales de la economía, la violencia social y política y fenómenos delictivos en gran escala, como el narcotráfico.

El fracaso de estas políticas ha significado la reproducción de un proceso de exclusión de amplios sectores de población rural, al tiempo que importantes regiones se mantienen en una situación de estancamiento. La población empleada en el sector agropecuario disminuye en la región, las migraciones rural-urbanas mantienen su ritmo, el ingreso de la población rural pobre se reduce. A partir de la crisis, la mayor parte de los indicadores de bienestar han evolucionado negativamente: la población bajo la línea de pobreza se ha incrementado, los niveles nutricionales han caído, los índices de mortalidad infantil han aumentado o se han estancado en buen número de países (De Janvry y Sadoulet 1988; IICA 1990).

Recientemente, se ha buscado corregir las distorsiones en los modelos de desarrollo, mediante las así llamadas políticas de ajuste estructural, propiciadas por organismos como el BIRF y el BID. Estas buscan fortalecer la participación del sector agropecuario, modificando algunas de las políticas macroeconómicas que, en el pasado, establecieron el sesgo antiagrícola: tasas de cambio, controles de precios, etc. Adicionalmente buscan diversificar exportaciones y conseguir una reactivación selectiva de la producción.

Sin embargo, estas políticas encierran el riesgo de preservar las características excluyentes y concentradoras de las economías latinoamericanas y del Caribe, si no asumen la necesidad de realizar modificaciones importantes en las estrategias de desarrollo, llevando a cabo acciones coherentes y específicas, orientadas hacia la población rural y hacia el interior de los países: las microrregiones, las ciudades intermedias, entre otras.

Las políticas macroeconómicas que buscan eliminar las distorsiones anti-agrícolas son necesarias, pero insuficientes para asegurar una dinamización total del sector. Urge un modelo inclusivo de los diferentes sectores de la población, denso en encadenamientos productivos, autosustentable y

competitivo en términos internacionales; basado en la descentralización y desconcentración del Estado y en la participación organizada de los sectores de la sociedad civil.

Heterogeneidad agraria y diferenciación campesina

Economía campesina y sociedad rural

En esta sección, se aborda la relación entre la lógica de producción y reproducción de las familias campesinas con las estructuras locales rurales o microrregiones y los procesos globales. Interesa mostrar la relación dinámica entre actores, estructuras sociales y procesos, y su significado en la formulación de políticas diferenciadas, para ubicar núcleos problemáticos que permitan definir campos de acción.

El sector agrario, en los países de América Latina y el Caribe, se caracteriza por la heterogeneidad de formas productivas, las que se diferencian entre otros aspectos por:

- La organización social de la producción.
- Las lógicas de producción.
- Los sistemas productivos.
- La cantidad y calidad de recursos.
- Las ubicación en zonas agroecológicas y socioeconómicas diversas, lo que determina en parte su viabilidad económica y social.

Simplificando la situación, el sector agrario está compuesto por un subsector moderno y otro campesino. El primero, organizado bajo la lógica de mercado, concentra los cultivos de punta para el consumo urbano y de exportación, el grueso del crédito agrícola, el uso de insumos y técnicas modernas, la mayoría de tierras bajo riego y la infraestructura física e institucional.

Dicho sector está compuesto por pequeños y medianos agricultores, grandes explotaciones agrícolas y ganaderas, organizados genéricamente bajo la forma

de **empresa** (CEPAL 1989)⁸. El predominio de una u otra forma depende de la situación de cada país, como efecto de las modalidades de ocupación del territorio y de los cambios en las estructuras agrarias.

El subsector de campesinos y de pequeños productores se encuentra, en su mayoría, en las zonas rurales carentes de infraestructura física y social; tienen escaso acceso a los sistemas crediticios y financieros; están organizados bajo una lógica orientada a la satisfacción de sus necesidades familiares y a garantizar su producción; poseen escasa dotación de tierra, fragmentada y dispersa en la mayoría de los casos y ubicadas en las zonas de secano. En este subsector, se concentra el minifundio.

Las diferencias entre los subsectores provienen no sólo de la cantidad y calidad de los recursos que manejan, sino de sus lógicas productivas y del tipo de articulación con la sociedad global (CEPAL 1989).

En el interior del campesinado también se presentan diferencias, provenientes en parte de la cantidad de los recursos que manejan, pero cada vez más de las estrategias que generan en relación con las actividades extra-agropecuarias, la organización de los roles productivos en la familia y las características de las zonas en las cuales están ubicados.

Adicionalmente, las economías campesinas también son diversas en cuanto a las formas de organización social de la producción en que están insertas: unas son minifundistas independientes; otras están organizadas bajo alguna forma colectiva (comunidad campesina, ejido), algún tipo asociativo, o sujetas a haciendas y grandes propiedades.

Las diferencias entre los dos subsectores constituyen la base para políticas diferenciadas, en la medida en que el subsector campesino no cuenta con el apoyo de la organización social global para su producción y reproducción, como se verá más adelante. Al mismo tiempo, las diferencias existentes en el interior del campesinado permiten precisar los contenidos de la política diferenciada.

8 El sector empresarial de la agricultura no constituye un sector homogéneo en ninguno de los países de América Latina. Básicamente se pueden diferenciar en su interior subsectores en relación con la intensidad del proceso de acumulación: utilización de tecnologías modernas, organización empresarial, búsqueda de la ganancia marginal, y otros.

Economía campesina y lógica de producción

En América Latina, en los inicios de la década del setenta, coincidentemente con la crisis de las interpretaciones globales para explicar la dinámica económica y social de los países (fundamentalmente, el enfoque de la dependencia), se comenzó a prestar especial atención a la naturaleza y funcionamiento socioeconómico del campesinado. Asimismo, se desarrollaron acercamientos específicos a otros sectores y productores particulares: los pobladores, los migrantes, la cuestión urbana, etc., lo que si bien produjo un conocimiento más preciso sobre cada uno de ellos no desembocó en una elaboración teórica sobre la dinámica de las sociedades en su conjunto.

Los estudios sobre el campesinado y la economía campesina —además de relevar su importancia numérica, sus características culturales y de contrastar las propuestas de políticas con su creciente pobreza y aumento de migración— focalizaron la atención en sus formas de producción y en los vínculos y articulaciones con la sociedad global.

Se difundió la propuesta analítica de Chayanov; la antropología económica cobró auge; y la sociología y economía, disciplinas tradicionalmente alejadas del campesinado, incursionaron en el tema. Esta preocupación, que dio inicio e impulso a investigaciones sobre la economía campesina, estuvo acompañada también por el surgimiento de organismos no gubernamentales (ONG), dedicados a la promoción y capacitación campesina; y en mayor o menor medida, según los países, con movimientos campesinos organizados.

El estudio de las economías campesinas coincidió con la búsqueda de una lectura teórica que permitiera interpretar los fenómenos económicos y políticos desde el tejido social o desde lo social, entendido en un sentido amplio y no sólo en su acepción sociológica.

Junto con otros estudios sectoriales, volvió a un primer plano el problema del subdesarrollo y la pertinencia de los enfoques y conocimientos teóricos para analizarlo, junto con las propuestas para superarlo. Así, aunque fuera sectorialmente, estimuló en América Latina la elaboración de enfoques más próximos a la dinámica social.

Las preocupaciones e investigaciones sobre la economía campesina dieron lugar a discusiones y debates teóricos acerca de sus características y especificidades, del estatuto teórico de la noción de **economía campesina**, de los métodos para analizarla y de las consecuencias para la formulación e

implementación de políticas. El debate, es necesario decirlo, si bien ha disminuido en intensidad aún no ha concluido (Astori 1986; Grupo Esquel 1982).

Las discusiones giran alrededor de alguno o varios de los siguientes aspectos:

- La especificidad de la economía campesina, cuestión que se entronca con la definición de **campesino** y **campesinado** y que cuenta con una larga tradición deliberativa en la literatura antropológica y política.
- El tipo de las articulaciones y vínculos entre la economía campesina y la sociedad global.
- Los métodos para su estudio.
- El papel, peso y significado social de la economía campesina en el conjunto de la economía.
- El destino de las economías campesinas en sociedades en desarrollo (desaparición o permanencia).
- Las teorías del cambio, centradas o en los enfoques de la modernización o de la revolución.

Con respecto a la especificidad, naturaleza y funcionamiento de la economía campesina, los estudios y debates se realizan alrededor de la propuesta de Chayanov (1988), el cual recomendó para el estudio de las economías campesinas prestar atención:

- Al ciclo agrícola y el carácter estacional de la agricultura, que impone condiciones a los cultivos y al uso de la fuerza de trabajo.
- Al ciclo familiar que impone exigencias distintas, en el tiempo, a las necesidades familiares y a la disponibilidad de fuerza de trabajo, ya que éstas son diferentes en una pareja que recién se inicia, en una que tiene hijos pequeños, y en otra cuyos hijos están en edad de prestar ayuda en las labores productivas. Dentro de esta perspectiva, dedicó especial interés a la división del trabajo sustentada en el género y la edad.

Chayanov tomó como objeto de estudio la organización del trabajo en la parcela, en relación con el proceso técnico-productivo; delimitó su ámbito de análisis a esos aspectos y dejó de lado las vinculaciones con la economía y la

sociedad global, asumiendo que el acceso a la tierra era posible para cada familia campesina que se iniciase.

Estos planteamientos responden más al primer punto y dejan de lado las articulaciones con la sociedad global; sus aportes y limitaciones han sido analizados en múltiples trabajos (CEPAL 1989). Interesa aquí resaltar la utilidad del enfoque para analizar la actividad agrícola de la familia campesina y la toma de decisiones en el proceso técnico-productivo; asimismo, la insistencia de Chayanov en la necesidad de realizar un esfuerzo teórico-metodológico para comprender la especificidad de la economía campesina a partir de su propia lógica.

Las discusiones, investigaciones, aportes de la antropología y otras disciplinas condujeron a establecer empírica y teóricamente que las familias campesinas producían bajo una forma específica de organización y con una lógica o racionalidad económica propia (lo cual por otro lado cuestiona o matiza las aproximaciones de Weber a la **empresa** como la forma racional de producción económica, y abre paso a la aceptación de que existen diversas formas de organización social de la producción, con sus lógicas correspondientes).

En la siguiente sección, se abordarán las nociones del sistema de producción y de producción como proceso social, verdadera introducción a las vinculaciones de las economías campesinas con el sistema social global.

Sistema de producción

Paralelamente a las discusiones y definiciones reseñadas, se abrió paso el enfoque de sistemas para analizar la actividad agrícola y las formas de producción campesinas. Este enfoque, desarrollado tanto en las ciencias agronómicas como en las sociales, favoreció un acercamiento interdisciplinario al tema, cuyos frutos aún están en elaboración (IICA y RISPAL 1989; Junta Acuerdo de Cartagena 1988).

El enfoque se basa en principios comunes a las distintas disciplinas: el sistema es, más que la suma de sus partes, el resultado de la interacción de las mismas; se caracteriza por una temporalidad y espacialidad propias; tiene una lógica específica.

Las ciencias naturales han contribuido al análisis de la actividad agrícola y pecuaria, a partir del estudio de la interacción entre las condiciones agroecológicas, el ciclo vegetativo de las plantas y animales y la

retroalimentación entre los productos de las actividades; y han distinguido el análisis de fincas del correspondiente a las zonas agroecológicas. En ocasiones, se ha trazado una frontera rígida entre las condiciones naturales y técnicas con respecto a las actividades y decisiones de los productores, considerando a estos últimos como factores intervinientes y no como partes del sistema.

Las ciencias sociales han contribuido a este enfoque, enfatizando los aspectos de organización social, valores y contenidos culturales de los productores, el significado de las prácticas agrícolas, el proceso de toma de decisiones, la gestión y la orientación de la producción. En ocasiones, han enfatizado con exceso estos aspectos, en desmedro de las relaciones que los productores establecen con la naturaleza.

Gracias a los avances en ambas disciplinas, es posible retomar un enfoque que permita analizar la actividad agropecuaria como un sistema conformado por la actividad humana en relación con las condiciones y situación de producción dadas. Es decir, asumir que el sistema de producción está constituido por las condiciones y situación de producción (calidad y cantidad de tierra; altitud; ecología, condiciones climáticas; ciclos agrícolas y vegetativos; tipos de propiedad; acceso a los recursos) y las respuestas de los productores (organización social; organización, gestión y planificación de los recursos; arreglos para el uso de la fuerza de trabajo; intercambio de insumos y servicios).

Desde esta perspectiva, se define como **lógica del sistema de producción** el resultado de la interacción entre condiciones y situación de producción y las respuestas de los productores. La lógica del sistema está en íntima conexión con la racionalidad económica del productor, expresada en la orientación de su producción hacia la satisfacción de sus necesidades familiares y productivas o hacia la ganancia y acumulación.

Hasta el momento, se ha abordado el enfoque de sistemas de producción en el nivel de los actores y sus recursos: fincas, parcelas y propiedades de distinto tipo. Esta aproximación no debe llevar a la conclusión de que el enfoque de sistema se reduce y es aplicable sólo en el nivel de fincas.

Conviene recordar que las condiciones y situación de producción no se agotan sólo en el ámbito de acción directa del productor. Por lo cual, es necesario distinguir las condiciones y situación de producción inmediatas de las mediatas. Las condiciones inmediatas son las que están directamente relacionadas con el ámbito de gestión y decisión del productor y que tienen que ver con el proceso técnico-productivo, natural y social de su actividad. Las condiciones mediatas se relacionan con la situación y procesos socioeconómicos,

políticos, culturales, agroecológicos, espacio físico y social que enmarcan la actividad productiva en la finca o parcela; y que, por lo tanto, condicionan la situación inmediata y las respuestas de los productores, esto es, lo que comúnmente se denomina contexto. Las condiciones y situación mediatas se expresan en la dinámica microrregional, regional, nacional e internacional.

Esta distinción, que implica a su vez vinculación, permite ubicar todas las unidades productivas dentro de la producción como proceso social, y analizar su peso específico, sus lógicas productivas, sus posibilidades y limitaciones de desarrollo, no sólo a la luz de sí mismas, sino del conjunto de la sociedad.

La producción considerada como proceso social no abarca sólo la obtención de bienes en el nivel de unidades productivas, sino que se refiere a cuatro momentos centrales: producción, distribución, circulación y consumo, mediados espacial, temporal, institucional y socialmente, según el grado y profundización de la división del trabajo alcanzado por las sociedades.

La producción, así determinada, está inserta en la estructura social global, acompañada y sustentada por instituciones de distinto orden: políticas, ideológicas, jurídicas y académicas que regulan el acceso y uso de los recursos (de todo tipo) y por lo tanto el modo de apropiación de la riqueza generada socialmente. La producción en los países de América Latina, en tanto proceso social, está organizada bajo la lógica del mercado y la acumulación. La división social del trabajo y los aparatos institucionales reflejan esta dinámica.

Como resultado de este proceso, el apoyo y la inclusión social, económica e institucional que puedan recibir las diversas formas de producción y sus lógicas productivas, son diferenciados. Es justamente por esta diferenciación que no se explica sólo por sus condiciones inmediatas de producción, sino también por las condiciones mediatas, que se requiere de políticas diferenciadas, inscritas en un nuevo modelo de desarrollo, para las economías campesinas y pequeños productores.

En otras palabras, la situación de los campesinos y los procesos globales en que están inscritos reclaman, para su modificación, intervenir en los aspectos macro, sectorial y local, de manera coherente. No se trata de atacar la pobreza campesina, como si ésta se limitara a las condiciones de la unidad productiva solamente, sino que también es imprescindible enfrentar los procesos que la reproducen. Con referencia a los esquemas planteados en el inicio, esto significa que se debe intervenir en el nivel de actores, de estructuras y de procesos.

En síntesis, el enfoque de sistemas productivos supone considerar las condiciones y situación de producción y las respuestas de los actores; lo que significa prestar atención a la interacción de por lo menos las siguientes dimensiones:

- Agroecológica
- Socioeconómica
- Técnico-productiva
- Política y cultural

Los sistemas de producción tienen una lógica de producción (íntimamente conectada con la lógica o racionalidad del productor); pero además una lógica de reproducción, expresada no sólo por sus propias condiciones, sino por la manera en que forman parte de la producción como proceso social, y que les señala sus límites y posibilidades.

Las microrregiones

Para los propósitos de desarrollo rural, en este trabajo se define como **microrregión** a la sociedad local, considerada como el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales, espacialmente establecidas, que permiten comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que la conforman y el funcionamiento del poder. En otras palabras, las microrregiones son estructuras sociales locales en las que los diversos actores que la componen, individuales y colectivos, establecen un entramado denso de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

La microrregión está conformada por una zona rural y uno o más centros poblados, los que en general son ciudades intermedias o centros comerciales y administrativos. En directa relación con el patrón de poblamiento que caracteriza la microrregión, el centro poblado puede ser residencia exclusiva de personas dedicadas a actividades no agropecuarias o de éstas y de personas que desarrollan actividades agrícolas, ganaderas, otras.⁹

9 El patrón de poblamiento varía en cada microrregión: en algunos casos, la división entre campesinos y no campesinos recubre la relación entre los residentes del centro poblado y los de las áreas rurales; en otras, por el contrario, la población reside mayoritariamente en el centro poblado. En muchos casos, hay un tránsito hacia este segundo tipo de patrón, bajo el efecto de la mercantilización y modernización del campo.

La microrregión implica una división del trabajo entre agricultores, pastores, comerciantes, artesanos, prestadores de servicios y, en forma creciente, trabajadores de la agroindustria, empleados de instituciones públicas locales, y profesionales. Muchas de las actividades llevadas adelante por los habitantes urbanos se realizan en unidades de producción de tipo doméstico, involucran a personas de origen campesino y, en muchos casos, a familiares de unidades campesinas (Babb 1989).

Microrregiones: relación ciudad-campo y organización de la producción

Las relaciones entre las áreas rurales y el centro poblado se caracterizan por encadenamientos económicos de diverso tipo, tanto hacia adelante como hacia atrás, a partir de la producción agropecuaria. Tradicionalmente, éstos se reducen al acopio, almacenamiento y comercialización de productos originados en las áreas rurales o a la provisión y adquisición de insumos y servicios básicos, en la mayor parte con destino u originados fuera de la microrregión.

En otras situaciones, los encadenamientos implican algún grado de procesamiento y transformación local de los productos de origen agropecuario: molinos, descascadoras y secadoras de granos, e incluso actividades más complejas como producción de quesos, harinas y aceites vegetales. Igualmente, pueden involucrar el procesamiento de insumos; la reparación de equipos y máquinas; la provisión de servicios profesionales en el campo de la extensión; o la divulgación de información clave para la producción agropecuaria. Usualmente, estas últimas actividades son realizadas por personas que viven en los centros poblados.

Mientras más complejos son los encadenamientos entre las áreas rurales y los centros poblados, mayor es el valor agregado que se genera y el excedente que queda en manos de los habitantes rurales.

En las zonas de predominio campesino, la microrregión está compuesta usualmente por un centro poblado, donde residen los integrantes del poder local; y un área rural circundante que genera una producción agropecuaria, que circula por medio del centro poblado hacia la economía y sociedad nacional.

El centro poblado actúa como introductor de mercancías, servicios, mensajes culturales y símbolos que provienen del centro microrregional como de la economía regional, nacional e internacional (Frank s.f.). Ciertos autores han comparado este tipo de microrregión a un sistema solar, en que el sol representa el centro del poder y las comunidades los planetas supeditados. En microrregiones de esta naturaleza, donde la población rural es indígena, la

relación campo-ciudad recubre relaciones interétnicas y diferencias culturales importantes.

Algunas microrregiones se caracterizan por la coexistencia de grandes propiedades y unidades campesinas que establecen relaciones de complementariedad y conflicto. En estos casos muchas de las relaciones hacia afuera de la microrregión se establecen por medio de la hacienda. En la medida que ésta organiza sus propios sistemas de comercialización y distribución, las posibilidades de expansión de los pueblos son limitadas o enteramente dependientes de la hacienda. El surgimiento de centros poblados independientes abre alternativas a los campesinos, estimulando cambios en el sistema social.

Otras microrregiones se caracterizan por la presencia simultánea de empresas capitalistas, agroindustrias, pequeños productores, campesinos y un gran número de asalariados agrícolas, una proporción importante de los cuales vive en los centros poblados, como el caso de los *Boias Frias* en Brasil o los trabajadores del banano en el Ecuador.

En un mismo país o región coexisten distintos tipos de microrregiones: la gama de combinación es amplia, lo que da lugar a diversas estructuras sociales. En ese sentido, el concepto de microrregión, como todo concepto, debe ser usado con precisión y flexibilidad para dar cuenta de las diferentes realidades.

Si bien en las microrregiones de predominio campesino, una parte sustancial de la población labora en actividades agropecuarias, ello no es siempre así. En gran número de localidades, una parte importante de la población se ocupa en actividades artesanales, caza, pesca y comercialización; o complementan sus actividades agrícolas con ellas o con la venta de fuerza de trabajo. Una característica de las estrategias de reproducción social de los campesinos es la diversificación ocupacional entre los miembros del núcleo familiar, en el cual la mujer cumple un papel relevante.

El espectro ocupacional de los residentes del centro microrregional es mayor: actividades de transformación industrial y artesanal, transporte, comercialización agrícola y alimenticias y servicios. Muchas de estas actividades están relacionadas con la producción rural y agropecuaria y, a raíz de este hecho, en gran número de casos, quienes las realizan se involucran en la agricultura, a través de la adquisición de tierras o mediante relaciones de aparcería (Archetti y Stolen 1980).

Las condiciones y situación de producción obligan a los campesinos a establecer relaciones asimétricas de intercambio y clientelismo con los grupos

de poder de los centros microrregionales, que son vitales para la reproducción campesina. Es por medio de este tipo de relaciones que se extrae el excedente campesino y se lo distribuye en el nivel microrregional; y que se establecen las formas de poder y dominio en las áreas rurales, en la medida que los grupos dominantes microrregionales —que residen en los centros poblados— controlan aspectos críticos de la reproducción campesina. Sin embargo, allí donde el Estado o las empresas privadas juegan un papel importante en la reproducción campesina, estas relaciones se modifican y se transforma la naturaleza de las vinculaciones entre campesinos y grupos de poder locales.

La microrregión expresa la interacción entre un sistema social y un espacio físico natural con características agroecológicas específicas, que condicionan las posibilidades productivas. En este sentido, puede visualizarse también como un sistema de producción, en que un conjunto diverso de productores, animados de diferentes lógicas y racionalidades económicas, interactúan entre sí y con el medio físico.

Microrregión, estados y densificación de la sociedad civil

Normalmente, aunque no siempre, la microrregión es reconocida por el Estado como unidad político-administrativa (Chiriboga *et al.* 1989)¹⁰. Cuando ello ocurre, el centro microrregional es asiento de organismos públicos de diversa índole, tanto nacionales como locales, elegidos o no por la población de la zona. Unos y otros cubren un amplio espectro de acciones: salud pública, construcción y mantenimiento de infraestructura, empresas públicas, recreación, seguridad pública, policía local, administración de justicia, servicios electorales, desarrollo cultural y educativo, otros (Rivera 1988). El sistema constitucional y legal de cada Estado establece cuáles de estas funciones corresponden a los municipios, gobiernos locales y agencias de organismos nacionales.

La separación entre el poder privado y el poder público, en el nivel microrregional, no siempre es nítida; o se encuentra en diversos momentos de transición. El hecho de que tal separación no esté claramente institucionalizada lleva a que las formas de poder privadas, que tienen en sus manos partes importantes del aparato público, se opongan a las acciones de desarrollo

10 En muchos casos la microrregión no coincide con una unidad político-administrativa; en otros, más de una microrregión puede enmarcarse en una unidad político-administrativa. Los límites de una microrregión pueden variar a lo largo del tiempo, por lo que la relación entre una y otra se modifica.

emprendidas por el Estado o las manejen en términos de interés particular. Allí donde la separación es más neta, el gobierno local y las agencias públicas cumplen funciones institucionales, pueden gozar de legitimidad y los campesinos están en posición de ejercer influencia sobre ellas (Plaza y Francke 1981).

Uno de los cambios más significativos que se está produciendo en los países de América Latina y el Caribe es en la **densificación de la sociedad civil microrregional**. No sólo las comunidades campesinas se asocian en uniones campesinas locales, sino que se conforman varias formas de representación de intereses particulares o generales: asociaciones de productores, cooperativas de ahorro y crédito, comités de padres de familia, clubes culturales y juveniles, asociaciones de mujeres y de artesanos, comités cívicos, organizaciones pro mejoras zonales, entre otras, que agrupan tanto a la población rural como a la que reside en los centros microrregionales.

Estas asociaciones conforman, en cierto momento, coaliciones microrregionales que plantean sus reivindicaciones y demandas frente al poder central o regional. Gran número de los paros cívicos municipales y cantonales son expresión de estos nuevos movimientos sociales microrregionales.

La presencia de ONG, de representantes de iglesias, sindicatos, partidos políticos modernos y los mismos aparatos del Estado han jugado un papel central en esa densificación, debido en parte a que dichas organizaciones buscan expresar intereses de grupos mayoritarios o al menos se presentan como tales.

La densificación repercute en el funcionamiento de los sistemas políticos locales y contribuye a lograr una mayor separación del poder público y privado. Los partidos políticos tienden a basarse cada más en esas organizaciones y menos en los caciques locales. En este contexto, la noción de ciudadanía se desarrolla y los gobiernos locales adquieren mayor legitimidad. Los procesos de este tipo se ven favorecidos, a su vez, por la profundización de la democracia en nuestros países (Chiriboga 1986).

En las microrregiones, tiende a consolidarse una sociedad civil local, en que la separación entre poder público y privado es mayor y por lo tanto la noción de ciudadanía se encuentra desarrollada, donde las relaciones sociales se han modernizado y los campesinos tienen un mayor control del proceso productivo, aumentando las posibilidades de participación campesina en los aparatos locales se multiplican (Schejtman 1987b). Ello depende, claro está, de una estructura del Estado descentralizada que favorezca dichas prácticas.

Microrregión: generación de excedentes y articulación socioeconómica

Las microrregiones no constituyen sistemas sociales autárquicos¹¹; por el contrario, si bien es posible reconocerles cierta autonomía, establecen relaciones económicas, sociales, culturales y políticas con las sociedades regional, nacional e internacional, de las cuales reciben un conjunto de influencias.

Se producen flujos de productos agropecuarios, artesanales y de fuerza de trabajo desde las microrregiones hacia los centros de poder regionales, nacionales e internacionales. Hacia las microrregiones fluye una serie de bienes procesados como alimentos, textiles y energía, originados tanto en la región como en la economía nacional e internacional. De acuerdo con el modelo de desarrollo que predomina en nuestros países, la relación neta de esas transacciones es negativa para las microrregiones.

Los términos de dicha relación cambian de microrregión a microrregión, en función del tipo y grado de diversificación de la estructura productiva, del valor que se agrega en el nivel local, del carácter y capacidad de gestión de los comerciantes, pequeños industriales y prestadores de servicios locales y de la fuerza y representatividad que tienen los organismos públicos locales. En algunos casos, los centros microrregionales actúan como meros succionadores del excedente rural hacia los centros metropolitanos. En otros, cuando se complejiza la estructura económica, política y social local, la capacidad de retención y de reinversión del excedente es mayor. En ello, el papel de los organismos municipales puede ser relevante.

La retención del excedente, en el nivel microrregional, depende de la forma cómo se distribuye en el interior de las microrregiones. Conforme los campesinos aumentan su participación en éste y en los otros momentos de la producción, mayor es el volumen que se conserva en la microrregión. Esta posibilidad, a su vez, depende de la autonomía de los campesinos respecto de los poderes locales para la producción, reproducción y densificación de la sociedad civil microrregional.

11 Uno de los principales hallazgos de la "escuela de la dependencia" fue enfatizar las relaciones y flujos que se establecen entre las microrregiones más apartadas y el sistema nacional e internacional, por medio del sistema de mercado. Ello cuestionó las ideas desarrolladas por la antropología cultural y las escuelas indigenistas sobre la autarquía de las zonas campesinas, convertidas en zonas de refugio.

Microrregión como unidad mínima de planificación

Las microrregiones no constituyen estructuras sociales homogéneas. La modernización de nuestros países ha impulsado una heterogeneidad de las sociedades locales, en función de nuevos actores sociales e instituciones, cambios y complejización de la estructura productiva.

Las situaciones en que se encuentran las microrregiones oscilan entre aquéllas donde predominan campesinos que, para asegurar su reproducción, establecen relaciones asimétricas con los grupos de poder locales, relaciones que constituyen la base de las formas de explotación económica y dominio, y de las alianzas entre el poder privado y público; y situaciones en las que se cuenta con actores sociales diversificados, base productiva compleja, sistemas políticos y gobiernos locales consensuales. Entre estos dos tipos ideales, en América Latina y el Caribe, se encuentra una amplia gama de casos intermedios.

La microrregión constituye la unidad mínima de planificación y acción para el desarrollo rural, si entendemos el desarrollo rural como un proceso de transformación de la estructura social local y de las relaciones de ésta con la sociedad nacional, destinado a modificar sustancialmente las condiciones económicas, sociales y políticas de la población campesina.

Este proceso de desarrollo implica impulsar un proceso de transformación microrregional, lo que conlleva un reforzamiento de la economía local, diversificación productiva, capacidad de retención del excedente, densificación de la sociedad civil, representatividad de sus gobiernos y participación de la población. El tipo de acciones por realizarse debe estar en relación directa con el tipo de estructura social, económica y cultural de la microrregión, y sustentadas en un modelo de desarrollo alternativo.

En las próximas secciones se abordarán las políticas públicas que afectan las condiciones microrregionales, macroeconómicas y sectoriales, así como el sistema institucional del Estado para realizarlas, con el objeto de analizar su importancia para el desarrollo rural.

Las políticas sectoriales

Las **políticas sectoriales** definen los contenidos y dirección de la política estatal con respecto a un ámbito de la realidad, sea éste económico o social. En cada caso, establecen las prioridades y orientaciones en cuanto a los subsectores productivos y sociales que privilegian, los contenidos y características de las

intervenciones, así como los recursos técnicos, humanos y financieros que se asignan.

En esta sección, se clasifican las políticas sectoriales en función de sus objetivos generales (O'Connor 1973)¹². A partir de la clasificación, se destacan brevemente los contenidos que tradicionalmente tienen en América Latina, y las implicaciones que se derivan de las opciones de política sectorial para el desarrollo rural. Con fines analíticos y de formulación de estrategias, en este trabajo las políticas sectoriales se agruparán en función de su direccionalidad, objetivos y ámbitos de acción. De acuerdo con esta metodología, las políticas sectoriales se clasifican en tres grandes grupos:

- Las dirigidas a las actividades productivas;
- las dirigidas a las condiciones de reproducción de la actividad económica;
y
- las dirigidas a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo¹³.

Políticas sectoriales dirigidas a las actividades productivas

Las políticas sectoriales dirigidas a las actividades productivas, como por ejemplo las del sector agropecuario o industrial, tienen como objetivo incidir en las condiciones de la producción, mediante la asignación de recursos financieros, subsidios, insumos, sistemas de comercialización.

12 Existen diversas modalidades de clasificación de las políticas públicas, desde las más tradicionales —que asumen la distinción entre políticas económicas y sociales—, hasta otras más complejas. Nosotros hemos optado por una clasificación modificada de las realizadas por O'Connor (1973), quien distingue: gastos sociales para mantener la armonía social (gastos militares y similares); gastos sociales dirigidos a disminuir el costo de reproducción del trabajo; inversiones en capital social constante. En el interior de éste, se incluyen tanto medios de producción aportados por el Estado como aquéllos que prestan directa asistencia a la rentabilidad y acumulación privada.

Igualmente, otros tratadistas incluyen en el primer rubro todos los gastos vinculados con la dominación: legislación, justicia, tribunales electorales, y otros.

13 Es el caso de políticas de empleo que se relacionan tanto con la política productiva de un país como con la política social (condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo) y con aquélla vinculada a la ampliación de las condiciones de producción. El hecho de que no se visualicen esas relaciones lleva muchas veces a políticas contradictorias.

La asignación o no de dichos recursos estimula o frena, según sea el caso, a los subsectores productivos, afectando los costos de producción, la tecnología que utilizan y, por lo tanto, la productividad. A diferencia de la política macroeconómica que establece las condiciones generales de rentabilidad para los diversos sectores productivos, la política sectorial incide en las condiciones de producción de los sectores que atiende.

Este tipo de políticas, para el caso del sector agropecuario, puede dividirse en dos grandes ejes: **la política agraria** y **la política agrícola** (Warman 1980). La primera está relacionada con la capacidad del Estado de afectar la distribución existente de la tierra y el agua entre los diversos tipos de productores rurales. En ese sentido, constituye una intervención en las relaciones de producción en el campo.

La política agraria está asociada con los programas de reforma agraria que tuvieron su momento más alto de aplicación en las décadas del sesenta y setenta. Adicionalmente comprenden las políticas de colonización, las políticas y programas de titulación de tierra y las políticas de asignación de agua para riego.

Estas medidas son fundamentales para el desarrollo rural, pues determinan las posibilidades de expansión de los recursos en manos de los campesinos, particularmente entre aquéllos que no disponen de tierras; inciden en la capacidad productiva de los suelos, así como en la configuración del tipo de estructura social; e influyen en las modalidades de organización social de la producción. En muchas regiones de América Latina y el Caribe, cualquier posibilidad de desarrollo rural está limitada por cuanto se haga en este campo¹⁴.

Debido a las características de la política agraria, las instituciones encargadas de llevarlas adelante son objeto de fuertes conflictos y la lógica que las anima es normalmente de tipo político, pues tanto los campesinos como las empresas despliegan grandes presiones sobre ellas. Su capacidad de acción se encuentra, por lo tanto, limitada por esta dinámica social y por su propia lógica institucional.

El segundo tipo de política, **la agrícola**, se refiere a las acciones del Estado con respecto a la producción agropecuaria. En América Latina y el Caribe,

14 Ver, a este respecto, los casos de Colombia —en las zonas de predominio del latifundio ganadero— y Brasil (el caso del Nordeste). En ambos, los proyectos DRI fueron seriamente limitados en sus realizaciones por la fuerte concentración de la tierra.

tradicionalmente, han beneficiado a la agricultura empresarial, tanto a través del volumen de recursos proporcionados como de la orientación de sus contenidos.

En cuanto a los volúmenes, los casos nacionales confirman, por ejemplo, que la mayor parte del crédito y de las inversiones en investigación se dirigen a dicho sector, a los cultivos en que se especializa y a las regiones donde la agricultura empresarial predomina. Muchas de estas acciones esconden subsidios implícitos, lo que se ha dado en llamar **rentas institucionales**, entregados al sector empresarial. Por el contrario, las microrregiones, donde la mayoría de productores son campesinos, reciben asignaciones reducidas.

En un trabajo reciente, Jordán *et al.* (1989) señalan que:

"se puede asegurar que las estrategias (para el desarrollo de la agricultura) se han sesgado hacia los grandes y medianos productores, dificultando la socialización de los servicios y beneficios del Estado en pro de todos los estratos sociales que participan en la producción agropecuaria".

De allí, es necesario que las estrategias partan de un reconocimiento de las diferencias que existen en el interior del sector rural.

En cuanto al contenido de estas políticas agrícolas, es necesario señalar, por ejemplo, que en general el crédito se otorga bajo normas y en condiciones propias de la agricultura empresarial. En el caso de la investigación, se privilegia usualmente la orientada a la generación de paquetes tecnológicos que se adecúan a las condiciones de producción de la agricultura empresarial: especialización productiva, utilización de insumos, capital intensivo.

En la investigación agrícola, se trabaja por lo general a partir de cultivos, y se busca desarrollar semillas de alto rendimiento que exigen la utilización de insumos químicos, lo que implica una agricultura especializada, altamente mercantilizada y con una dotación de factores que supone la disponibilidad de capital circulante. Este no es el caso de la gran mayoría de los campesinos, que manejan sistemas agrícolas complejos y diversificados, destinando sólo parcialmente la producción al mercado y cuyo factor abundante es el trabajo. Es imprescindible que las instituciones encargadas de tales políticas realicen actividades en el campo del desarrollo rural a partir de la dinámica y realidad campesinas¹⁵.

15 Esto no implica que las políticas tecnológicas deben centrarse en las así llamadas tecnologías adecuadas, tradicionales, etc.; asociadas, aunque no siempre, con la baja productividad. En muchos casos, estas tecnologías no dejan de ser tecnologías pobres para campesinos pobres. El problema básico es desarrollar tecnologías productivas que tengan relación con la disponibilidad de factores de la economía campesina.

La direccionalidad en las políticas agrícolas está condicionada por la existencia de instituciones tradicionalmente vinculadas con los sectores empresariales, con los que mantienen relaciones más o menos permanentes. Estas instituciones, al autodefinir sus funciones en términos aparentemente técnicos, en la práctica incrementan su orientación hacia la agricultura empresarial, con casi total prescindencia de la economía campesina; desarrollan una metodología que privilegia la oferta; y dejan que la demanda seleccione sus preferencias, lo que se opone a las metodologías participativas que requieren las políticas diferenciadas para el desarrollo rural (Barsky y Cosse 1981).

Aun en los programas de investigación, transferencia, crédito, otros, explícitamente dirigidos a los campesinos, sólo en escasas ocasiones se toma en cuenta su racionalidad y lógica socioeconómica; y rara vez participan éstos en la definición de lo que se debe investigar o en la formulación de posibles soluciones. En general, las propuestas se limitan a las ofertas de los técnicos, que usualmente no responden a la dotación de factores y lógica de manejo de los campesinos, y se diseñan a partir del supuesto de que los campesinos están desvinculados de formas de crédito, carecen de tecnología y de racionalidad en la comercialización, como si vivieran en un vacío social (Schejtman 1987a).

Cada uno de los instrumentos de la política sectorial, por lo general, está asociado con una institución pública encargada de instrumentarla, conformada por técnicos especializados en la rama y deseosos de mantener cierta independencia. Si a ello se añade el tipo de clientela que atienden, se obtiene como resultado un comportamiento corporativo, reacio a la coordinación y a la participación de los campesinos.

Las políticas sectoriales dirigidas al sector rural no se deben limitar a las agropecuarias. Resultan tan importantes como ellas, para las políticas diferenciadas, en el sentido definido anteriormente, las políticas industriales, comerciales o financieras, en función no solamente de la agroindustria, sino de todas aquellas actividades de transformación que puedan generarse en los pequeños centros microrregionales. Obviamente, este tipo de políticas son importantes para la generación de empleo en el nivel local y microrregional.

Las políticas industriales usualmente se han caracterizado por un fuerte sesgo urbano, por lo que en general han tenido poca incidencia en el desarrollo de las áreas rurales. A ello se agrega una opción por los grandes proyectos, que resultan inviables para las posibilidades de inversión rural y los volúmenes de producción de los campesinos.

El desarrollo de las actividades industriales en las áreas rurales implica una estrategia deliberada de desconcentración productiva, para lo que es imprescindible el fomento y creación de infraestructura productiva y vial, fuentes continuas de suministro de energía, así como sistemas de comunicaciones adecuados.

Adicionalmente, es necesario coordinar las políticas sectoriales y desarrollar una aproximación de tipo intersectorial a las áreas rurales, para fortalecer y acrecentar los encadenamientos productivos y de empleo en el nivel microrregional, factores claves para el desarrollo rural y económico (De Janvry *et al.* 1989).

Las políticas sectoriales dirigidas a elevar las condiciones generales de la reproducción de la actividad económica

Estas políticas inciden en las condiciones materiales de la reproducción capitalista, a través de inversiones en carreteras, electricidad, comunicaciones, riego, pero también en investigación científica y tecnológica. Estas inversiones expanden considerablemente las posibilidades de desarrollo de las fuerzas productivas, la velocidad de circulación del capital, y elevan la productividad general de la economía. La expansión de la infraestructura productiva interesa al conjunto de los agentes económicos; y normalmente es el Estado quien asume la planificación y ampliación de dichos servicios por medio de instituciones especializadas.

Este tipo de acciones tienen un efecto multiplicador sobre las posibilidades del desarrollo rural, constituyendo la base para el éxito de los proyectos y acciones locales. Actividades como la construcción de sistemas de riego incrementan la productividad y producción; la infraestructura de caminos abre y expande los mercados a los que pueden acceder los campesinos; la electricidad aumenta la oportunidad de realizar actividades que acrecientan el valor agregado; y las comunicaciones permiten una mejor información sobre precios y mercados y la relación constante de los productores campesinos con los mercados regionales y nacionales.

El desarrollo microrregional es impensable sin este tipo de inversiones. Sin embargo, las instituciones públicas —caracterizadas fundamentalmente por una orientación tecnicista— están habituadas a responder a las demandas de las ciudades y de los sectores empresariales, tal como sucede, por ejemplo, con las instituciones encargadas del riego, las que se especializan en la construcción de

grandes obras que sólo se pueden rentabilizar con cultivos dirigidos a mercados estables y que requieren importantes inversiones.

Política sectorial dirigida a modificar las características cualitativas de la fuerza de trabajo e incidir en sus condiciones de reproducción

El primer aspecto guarda relación con la calificación de la mano de obra para los diversos niveles del sistema económico y se realiza mediante los programas de educación y de capacitación. Las características de esa calificación inciden en las condiciones de reproducción de la actividad económica y, en ese sentido, están relacionadas con el segundo tipo de políticas sectoriales.

La formación científica y técnica, en ramas necesarias para el desarrollo rural, la formación de administradores públicos y privados, la elevación del nivel técnico de la fuerza de trabajo para capacitarla en el manejo de equipos cada vez más complejos inciden en las posibilidades de desarrollo de actividades económicas en las microrregiones. Al mismo tiempo, el nivel de educación general de la población parece tener efectos importantes en la modernización de la actividad agropecuaria (Figueroa 1986).

La capacitación no puede limitarse al ámbito agropecuario. El desarrollo rural microrregional requiere de personas capacitadas en actividades industriales, de comercialización, financieras y otras. Esto exige abandonar los sesgos antiagrarios y anticampesinos de la capacitación y educación técnica. La actividad educativa y de capacitación se caracteriza normalmente por su contenido urbano. Los programas tienden a reflejar las necesidades de la población de las ciudades: la capacitación privilegia las profesiones que demanda la economía urbana. A ello se añade el menor nivel de calificación de los profesores rurales. En ello, juegan un papel importante los gremios de los maestros, quienes tienden a privilegiar los puestos ubicados en las ciudades.

El segundo aspecto de esta política sectorial se refiere a aquellas acciones necesarias para la reproducción, generalmente no asumidas por la inversión privada: salud, seguridad social, recreación, vivienda, cuidado de la vejez, otros. Comprende desembolsos directos en bienes y servicios corrientes (salud, educación), gastos de capital (vivienda), transferencias (pensiones, becas) y subsidios (Gough 1989). Cada una de estas políticas está a cargo de instituciones especializadas, normalmente portadoras de una lógica de funcionamiento, ideología y reglas de actuación propias.

Las políticas pueden estar dirigidas a incidir en el nivel de las condiciones generales de la reproducción o en el nivel individual; tal, por ejemplo, el caso

de la política de salud, si toma un cariz preventivo o curativo, pudiendo ser asistencialista o de promoción, de acuerdo con el papel esperado de la acción.

En todos los casos, una de las características centrales de este tipo de política es la de haber sido diseñada en función de la fuerza de trabajo urbana, particularmente la vinculada establemente a una relación capital-trabajo. Las áreas rurales, por el contrario, tienen características radicalmente diferentes, en la medida que la población no está vinculada en forma permanente a una remuneración monetaria y las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo son críticas, lo que obliga a una mayor atención del Estado.

La ejecución de las políticas sectoriales depende no solamente de los diagnósticos, formulaciones, programas de acción y de la capacidad técnico-administrativa y de gestión de cada institución, sino también de un conjunto de procedimientos institucionales globales definidos en cada país. La aprobación del presupuesto, de los procedimientos de pago y las modalidades de contratación pública involucran a un conjunto de instituciones con características distintas. Si bien existen normas y reglamentos específicos para estos procedimientos, en la práctica están sujetos a un conjunto de mecanismos y reglas informales desarrollados por la burocracia.

Finalmente, es oportuno advertir que existe cierto tipo de políticas que cruzan el conjunto de estrategias sectoriales y que están relacionadas con elementos centrales del modelo de desarrollo. Estas políticas pudieran llamarse transectoriales, y comprenden las dirigidas hacia la mujer, la juventud rural, la promoción del respeto pleno de los derechos humanos, la preservación y desarrollo de los recursos naturales, la defensa de los pueblos indígenas (Reuben Soto 1990)¹⁶.

En síntesis, el desarrollo rural implica políticas sectoriales, intersectoriales y transectoriales. Sin embargo, éstas son elaboradas por políticos, técnicos y burócratas, normalmente de experiencia urbana, lo cual influye en los contenidos de esas políticas y determina su imposición a las áreas rurales. Frente a ello, es necesario recordar que cada microrregión exige acciones específicas que solamente pueden definirse en relación con la población.

16 En el trabajo reciente del Programa III del IICA, elaborado por Reuben Soto (*La Juventud Rural en América Latina y el Caribe*; San José, IICA), se señala que "las acciones con la participación de jóvenes rurales deben estar encadenadas con otros procesos socioeconómicos... (y que ello) no debe anular la especificidad de las iniciativas que involucren participativamente a los jóvenes del campo".

En la siguiente sección, se discute el papel de las políticas macroeconómicas que establecen el contexto general en que se desenvuelven los campesinos y las microrregiones, como las mismas políticas sectoriales.

La política macroeconómica

En páginas anteriores, se discutió la lógica de los modelos de desarrollo y se explicó que la crisis de los países latinoamericanos proviene de su incapacidad para realizar cambios en sus sociedades, con el objeto de eliminar la pobreza masiva y superar el atraso e ineficiencia de su aparato productivo, en relación tanto con las necesidades sociales como con una necesaria y eficiente articulación en el mercado mundial. Esta incapacidad tiene manifestaciones diversas, tales como el desempleo, la inflación, las crisis recurrentes de la balanza de pagos, el aumento de la deuda externa, las bajas tasas de inversión, el uso improductivo de parte del excedente, los desequilibrios regionales, las desigualdades en la distribución del ingreso, la inestabilidad en el crecimiento económico, la marginalidad social y la inestabilidad política, entre otros.

A pesar de las políticas de ajuste realizadas en los diversos países en la década pasada, persiste el profundo desajuste entre las necesidades y aspiraciones de la población y la capacidad del aparato productivo e institucional para atenderlas.

Sólo una estrategia orientada a cambiar el modelo de desarrollo en los países de América Latina, fundamentada en una decisión política de impulsar un patrón de crecimiento estable y redistributivo, podrá crear una dinámica económica y social que tienda a superar los problemas estructurales que atan las fuerzas dinámicas del cambio en beneficio de la mayoría de la población. Estos cambios están, por supuesto, condicionados por las relaciones de inserción en los mercados mundiales y las diferentes relaciones políticas entre los estados latinoamericanos y los países industrializados.

Las políticas macroeconómicas

En la descripción de los modelos de desarrollo conformados en América Latina, se indicó el sesgo de las políticas macroeconómicas en contra del sector agropecuario, en el intento de generar un proceso de industrialización que imita los estilos tradicionales de crecimiento de los países industrializados. Estos modelos, sustentados en una política macroeconómica de corte ortodoxo, en la mayoría de los casos, han tenido como hilo conductor un proceso modernizante

de carácter bimodal, que conduce en su fase más reciente a una internacionalización de la actividad productiva como consecuencia del patrón de acumulación.

El modelo latinoamericano típico condujo a un proceso acelerado de urbanización, que desplazó el centro de gravedad político del campo a las ciudades, privilegiando las políticas orientadas al desarrollo urbano-industrial. Las grandes demandas de recursos y servicios en las sociedades urbanas fueron creando un desequilibrio estructural en la utilización de los recursos del Estado, poniendo en segunda prioridad la inversión pública en el agro y las políticas que atienden estas actividades. El campo se convirtió en un tributario subordinado de los poderes urbano-industriales, generándose un continuo flujo de excedentes con una descapitalización que ha impedido potenciar la capacidad productiva agropecuaria.

Pocos países han podido, en coyunturas políticas y sociales especiales, aplicar esquemas que fortalezcan la inversión en el campo y en algunos sectores del mismo, como se logró en el caso de algunas reformas agrarias de los años sesenta y parte de los setenta. Sin embargo, estos programas no estaban inscritos en políticas macroeconómicas que reflejaran un proceso de reestructuración global de las economías, encontrando rápidamente limitaciones de tipo político, económico y administrativo, que frenaron los ímpetus del desarrollo rural.

La política macroeconómica orienta el patrón global de la acumulación y expresa la manera cómo el Estado y los gobiernos conciben el modelo de desarrollo que, en un período histórico determinado se implementa en una sociedad. La política macroeconómica es fundamental para establecer los límites y alcances de la acumulación en nivel de sectores de la actividad económica, de agentes y regiones. Ella regula básicamente el crecimiento y su estabilidad, la decisión entre inversión y consumo, el uso del excedente económico global, la especialización del capital y la producción entre mercado interno y externo; la distribución del excedente entre el capital, el trabajo y los poseedores de tierra, y el uso relativo de los factores. Finalmente, la política macroeconómica aumenta o disminuye la incertidumbre y los riesgos en el proceso de inversión y en la recuperación del capital invertido, poniendo así el marco indispensable para que la economía y la sociedad se muevan a un ritmo lento o dinámico.

La política macroeconómica debe tener coherencia interna en sus objetivos e instrumentos, y con respecto a las políticas sectoriales que de ella se deriven. Esta coherencia es fundamental para la estabilidad del proceso de acumulación

en los diferentes sectores de la economía. Los programas y proyectos también deben seguir el mismo criterio.

Pero no basta que las políticas sean coherentes en sus objetivos e instrumentos; también requieren de una aplicación consistente, pues de lo contrario generan desequilibrios y especialmente conflictos entre agentes y sectores. Ello, sin embargo, no resuelve las contradicciones que contienen los modelos de crecimiento aplicados en América Latina y el Caribe, los cuales están implícitos en la concepción de un desarrollo concentrador y excluyente.

El desarrollo rural, como un proceso para las sociedades y áreas campesinas, tiene como marco de referencia las políticas macroeconómicas y sectoriales. La macropolítica es la que le fija los alcances y límites al desarrollo rural en el modelo de desarrollo; pero, al mismo tiempo, la dinámica social rural es la que define finalmente hasta dónde esos límites pueden soportar los procesos de democratización y legitimación de los intereses de las sociedades campesinas y su articulación en la sociedad y la economía.

A continuación, se analizan las principales políticas macroeconómicas y los instrumentos del desarrollo rural:

Política cambiaria y comercial

En general, los instrumentos más sobresalientes de esta política son el tipo de cambio, los aranceles y subsidios. El manejo del crédito externo y de las reservas internacionales tienen también una estrecha relación con esos instrumentos.

El mayor efecto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario, se deriva del manejo de la tasa de cambio y la política comercial, ya que el tipo de cambio real (TCR) desempeña una función central en la rentabilidad de los productores comerciales de la agricultura, tanto de artículos exportables como de importaciones, y en los no comerciables vía ingresos. El manejo del TCR altera la estructura de incentivos e introduce cambios en los precios relativos, incidiendo en el impacto que puedan tener las políticas sectoriales.

El TCR se puede definir como la relación entre el precio de los productos comerciales y el precio de los no comerciables. Además, proporciona una señal muy importante a largo plazo para la asignación de los recursos entre los sectores. Por ello, la relación política macroeconómica-políticas sectoriales para la agricultura, pasa a través de los efectos del TCR sobre el desarrollo agrícola. El TCR es una medida del grado de competitividad del sector de comerciables;

es un precio relativo que refleja el efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en los precios de los bienes. Ahora bien, los movimientos en el tipo real de cambio son el resultado tanto de los ajustes introducidos en el tipo nominal de cambio, como del comportamiento de los salarios (principal determinante de los cambios en precios de los bienes domésticos), de las variaciones en la cuenta de capital y de las variables fiscales y monetarias (Valdés 1986).

Una derivación de lo anterior es que, como la mayoría de los productos agrícolas de América Latina son comerciables, el principal resultado del TCR consiste en provocar cambios en las corrientes de recursos, especialmente ahorro y trabajo, entre la agricultura y los demás sectores.

La política de estímulo a la industrialización (protección industrial) ha discriminado tradicionalmente en contra de la producción de bienes transables internacionalmente (artículos exportables y sustitutos de importaciones no industriales). De esta manera, la agricultura ha resultado afectada, aplicándose algunas medidas compensatorias que no siempre se tradujeron en un crecimiento agrícola.

La sobrevaluación cambiaria (mantener sobrevaluada la moneda nacional en relación con el dólar) ha perjudicado a la agricultura, en cuanto no estimula las exportaciones; pero favorece a la industria y la importación de materias primas y de bienes de capital. Esta política ha sido frecuentemente utilizada para impulsar el desarrollo industrial para los mercados internos. Los agricultores han debido concentrarse en el mercado interno, compitiendo con las importaciones que resultan así más baratas, cuando los aranceles no alcanzan a proteger al sector. Las crisis agrícolas en varios países han sido reflejo de esta política cambiaria, afectando de manera diversa a la agricultura comercial y las economías campesinas.

La protección industrial conduce a términos de intercambio desfavorables para la agricultura, restringiendo las demandas del sector agropecuario en beneficio de los productos industrializados. Esa política no ha sido suficiente para estimular la sustitución de importaciones agrícolas, dejando de ofrecer oportunidades de inversión y desarrollo tecnológico sectoriales. Los pequeños agricultores quedan así atrapados por un mercado interno que crece lentamente, en una sociedad que les exige además alimentos y materias primas baratos. Los agricultores comerciales también resultan afectados por la sobrevaluación cambiaria, pero la lenta expansión industrial interna les ofrece algunas oportunidades, aunque en términos de intercambio casi siempre desfavorables.



La política cambiaria se ha complementado, tradicionalmente, con la política comercial, haciendo uso de aranceles, subsidios, gravámenes, cuotas y medidas para-arancelarias. Todos estos mecanismos se han dirigido a proteger la industria y en menor grado la agricultura, bajo el esquema de mantener bajos los precios de los alimentos por razones de orden social y político. Los campesinos han sido víctimas de estas políticas porque la sociedad no les ha reconocido el valor de su trabajo, debiendo subsidiar con transferencias de ingreso implícitas al resto de la economía. Estas políticas han aumentado la diferenciación económica y social en el interior de la agricultura y aceleran la pauperización y descomposición de amplias capas del campesinado, con una aceleración en la migración rural-urbana (López 1987).

Los aranceles y cuotas, en la medida que equivalen a un impuesto a los bienes exportables, han disminuido las posibilidades de competir en el mercado mundial, sin lograr una diversificación de las exportaciones agrícolas. Los capitalistas agrícolas se han debido restringir así a un mercado interno, sin hacer mayores esfuerzos por el cambio técnico, pero se han beneficiado de la importación de insumos y maquinaria, a menores precios que los que resultarían si la tasa de cambio fluctuara libremente. Los sectores agroindustriales también se han favorecido con importaciones más baratas de materias primas, incorporando parte de los subsidios otorgados por las economías más industrializadas.

Durante la crisis de los ochenta, se aplicó una política de ajuste, fundamentada en una devaluación cambiaria que buscaba un tipo de paridad de cambio. Además, a medida que la crisis de la balanza de pagos y la necesidad de divisas para pagar la deuda externa se han acentuado, muchos países han recurrido a la devaluación para abaratar el precio relativo de los bienes transables.

Esa política ha incentivado, mediante el mecanismo de precios, las exportaciones agrícolas, pero al mismo tiempo no ha estado acompañada de políticas macroeconómicas y sectoriales que aumenten la productividad y la competitividad en el mediano y largo plazo, haciendo frágil el aparato exportador. Esta política cambiaria se ha combinado con políticas monetarias, fiscales y de salarios que han deprimido la demanda interna y disminuido las importaciones. Este proceso de ajuste no resultó en la mayoría de los casos favorable a estos países, debido a la caída de los precios internacionales, en el volumen de comercio exterior y las políticas proteccionistas de los países compradores.

La corrección de la paridad cambiaria en los ochenta benefició a los exportadores y estimuló la sustitución de importaciones, lo que introdujo

efectos diferenciados en la agricultura, con beneficios para los productores de bienes comerciales y los terratenientes ubicados en zonas especializadas en el comercio de exportación. La producción para el mercado interno tiende a disminuir por la concentración de los recursos en el sector exportador. La economía campesina resulta perjudicada por el aumento de los costos de producción (compra de insumos), aunque se beneficia gracias al aumento del precio de los alimentos causado por la menor oferta (restricción de importaciones y aumento de exportaciones). El resultado final depende del comportamiento de los precios agrícolas en relación con la inflación, siendo claro que los productores con menores recursos —que dependen de ingresos fuera de la parcela—, y los asalariados rurales, resultan bastante perjudicados.

Un grupo reducido de la agricultura comercial exportadora se beneficia de la devaluación, mientras que los consumidores y asalariados sufren los efectos de la inflación. Los pequeños productores, vinculados al mercado, ven aumentar los costos y enfrentan los problemas de financiación y desatención del Estado, que tiende a disminuir el gasto público. Los programas de desarrollo rural no son un elemento compensatorio suficiente en estos casos; con las políticas de ajuste tienden a entrar en crisis, dentro de las nuevas reglas de funcionamiento de una economía con fuertes restricciones para el gasto social y con tendencia a la apertura externa.

La rentabilidad de la agricultura para el mercado interno entra a deteriorarse por el aumento de los costos, debidos a la devaluación y al estancamiento en la productividad, causados por la caída del gasto público en investigación y transferencia de tecnología. Además, el auge inflacionario tiende a abrir las importaciones de alimentos, creando desestímulos a la producción interna. Estos mecanismos operan claramente en los países andinos y centroamericanos que no cuentan aún con estructuras productivas diversificadas para el mercado externo y que tienen fuertes restricciones para conseguir divisas. En las políticas de ajuste, el tipo de cambio es el regulador principal del comercio exterior; y la política comercial lo complementa, al disminuir los aranceles y regulaciones a las importaciones, que siempre han constituido un impuesto a las exportaciones.

El ajuste ha resultado favorable a la agricultura en general, pero no benefició a todos los sectores (De Janvry *et al.* 1989), dada la preferencia de la política hacia las exportaciones. En algunos casos, se aplicaron políticas de reactivación, basadas en precios que beneficiaron a la agricultura comercial para el mercado interno, pero que al tiempo restaron competitividad a las exportaciones de excedentes, como en el caso de Colombia. El auge inflacionario en algunos países anuló en gran parte (o totalmente) el efecto potencial de las

devaluaciones en los precios relativos de los bienes agrícolas (IICA y RISPAL 1989; Junta Acuerdo de Cartagena 1988).

El efecto neto de una política de ajuste sobre la agricultura, fundamentada en el manejo de la tasa de cambio y el gasto público, depende de la manera cómo estos instrumentos se articulen con el resto de las políticas de carácter macroeconómico y sectorial. El efecto sobre la economía campesina, y por tanto sobre los actores que actúan en ella, dependerá igualmente de la manera cómo se le privilegie o no, sea como productora de alimentos, sea como retenedora de la migración rural-urbana o elemento de equilibrio social en el campo.

El TCR afecta de manera significativa las corrientes de capital. A su vez, un nivel deseado de endeudamiento externo y de reservas internacionales conduce a un TCR determinado, según la tasa de crecimiento que se requiere. Así, una política de fuerte endeudamiento en el exterior puede hacer descender el TCR, perjudicando las exportaciones agropecuarias y las posibilidades de sustitución de importaciones agrícolas. De esa manera, el manejo del tipo de cambio define las corrientes externas de capital, en función de las diferencias que pueden crearse en los tipos de interés, nacionales e internacionales.

Política monetaria y crediticia

La política monetaria persigue, por lo general, regular el crecimiento de los medios de pago, o sea, las emisiones primarias de los bancos centrales, para mantener una moneda sana y su control por parte del Estado. La regulación de los efectos, provenientes del sector externo, también forma parte de la política monetaria. El crédito, como instrumento de la política, cumple el papel de transferir recursos hacia diferentes sectores, para que la actividad productiva y comercial se mantenga.

En los países de América Latina y el Caribe se encuentran dos tipos de manejo de la política monetaria: una permisiva y otra restrictiva. La primera fue la utilizada en los años sesenta y setenta y en épocas de auge de las economías, y tenía como fundamento una política de fomento con tasas de interés selectivas y subsidiadas. La segunda es propia de las épocas de crisis y se utilizó en las políticas de ajuste, para restringir los medios de pago y desmontar las tasas de interés de fomento, eliminando buena parte de los subsidios implícitos.

La emisión monetaria ha sido un instrumento permanente en América Latina para suplir los recursos fiscales y atender problemas financieros de las empresas estatales, causando desbordamientos inflacionarios que perjudican enormemente a los consumidores y los agricultores de bajos recursos. El

crédito interno y externo se ha utilizado para apoyar los procesos de acumulación, fundamentados en modelos de desarrollo bimodales, con la consecuencia de una concentración de los recursos en los sectores exportadores, en la agroindustria comercial y en los sectores industriales oligopólicos y de uso intensivo del capital. En cambio, los pequeños productores, tanto agrícolas como urbanos, han tenido serias dificultades para acceder al crédito.

Esta dificultad de acceso no sólo tiene que ver con el costo del dinero cuando las tasas de interés aumentan por efecto de la política monetaria, sino también con las garantías exigidas por los bancos y el poco interés del sistema bancario en suministrar crédito a los agricultores, teniendo oportunidades de canalizarlo hacia actividades más rentables y seguras. Los programas de desarrollo rural y las reformas agrarias lograron introducir líneas de crédito especializadas para la agricultura campesina, pero las políticas de ajuste han ido desmontando estos sistemas de crédito selectivo. Además, estas políticas —que incorporan un crédito subsidiado— no han cambiado el proceso de concentración de recursos en la agricultura comercial, en productos, grupos de agricultores y regiones. Préstamos pequeños, de alto costo y riesgo, no son negocio para los banqueros; por ello, la pequeña producción campesina tiene dificultades de acceso al crédito.

El acceso al crédito en la economía campesina se vuelve cada vez más crítico, en la medida que ésta se incorpora al mercado de bienes e insumos, requiriendo más ingresos monetarios. Las políticas monetarias —aplicadas durante los períodos en que se ha intensificado el neoliberalismo— agudizaron las dificultades de acceso al crédito para este tipo de agricultores: es que gradualmente se desmontan los créditos de fomento, obligando a los productores a usar un recurso costoso, cuando no difícil de obtener.

El crédito de fomento se ha utilizado en muchos países, no como un instrumento para potenciar la capacidad productiva, financiando inversiones de mediano y largo plazo, sino más bien como un instrumento para sostener la producción a través del suministro de capital de trabajo. En economías con fuertes procesos inflacionarios, la banca no está interesada en suministrar recursos que se recuperen en períodos largos; y que además se otorgan con tasas reales de interés negativas. Por ello, la política monetaria es responsable en buena parte de la descapitalización del sector agropecuario, del no acceso de los pequeños productores a los recursos crediticios y de la poca capacidad de la agricultura para dar una mayor respuesta a las exigencias de la economía.

El divorcio tradicional entre las políticas monetaria y crediticia, en el sentido de supeditar ésta última a la primera, sacrificando el fomento, típico de buena parte de los países de América Latina, perjudica enormemente la producción

y cierra las vías de transferencia del ahorro privado y público hacia los agricultores e industriales pequeños y medianos, y mucho más hacia las economías informales.

Los sistemas de crédito para la agricultura han conducido, además, a desviaciones de esos recursos hacia otras actividades urbanas más rentables. No es, pues, suficiente, ni en muchos casos necesario, mantener sólo una tasa de interés real negativa para el sector; se requieren otras condiciones macroeconómicas para que los recursos fluyan realmente hacia la agricultura y los productores que los necesitan.

Política fiscal y de gasto público

La intervención del Estado en todas las sociedades es necesaria para dirigir, corregir y complementar ciertas funciones del mercado. La política fiscal, al manejar las herramientas del ingreso y gasto públicos, se constituye en un punto focal de la intervención del Estado para lograr ciertos objetivos económicos y sociales. Con ella, el Estado puede lograr una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza y mejorar la situación de ciertos grupos sociales, o también sortear los ciclos económicos, inyectándole estabilidad al sistema. Además, sería capaz de imprimir una dirección preferencial de recursos hacia ciertos sectores y actividades económicas.

En América Latina y el Caribe, en general, se presentan recurrentemente déficit fiscales, como resultado de problemas estructurales relacionados tanto con elementos internos como externos. La poca capacidad del Estado para afectar los ingresos de los grupos más pudientes, vía tributación directa, el bajo ritmo de crecimiento de las actividades productivas y su evolución cíclica, las frecuentes crisis del sector externo, la creciente demanda de servicios e inversión públicos para mantener la actividad económica y el creciente pago de la deuda externa, hacen que el déficit fiscal sea un reflejo de la estructura económica y social.

El déficit fiscal fluctúa entre el 1% y el 10% del PIB, presentando diferencias significativas por grupos de países. Su financiación se ha hecho tradicionalmente, y hasta antes de la crisis de los 80, con recursos internos complementados con crédito externo. A partir de 1982, el financiamiento externo del déficit fiscal se ha convertido en el factor preponderante en un proceso de endeudamiento externo creciente, que ha creado graves dificultades a los países en su proceso de desarrollo. A su vez, el financiamiento interno del déficit fiscal ha conducido en muchos casos a emisiones primarias de los bancos centrales, acelerando los procesos de inflación, creando así un impuesto

negativo a los sectores de menores ingresos y a los sectores rurales más desprotegidos.

Las políticas de ajuste han impuesto la reducción del déficit fiscal como porcentaje del PIB, lo cual se ha traducido básicamente en una contracción del gasto público, eliminación de subsidios, reajustes en las tarifas de los servicios públicos y a veces reformas tributarias que buscan una mayor recaudación de ingresos. Estas medidas se complementan con la devaluación, que aumenta el monto de los intereses de la deuda pública externa.

En América Latina, los ingresos tributarios provienen en mayor parte de impuestos indirectos como el IVA y algunos específicos como el de la gasolina, los cigarrillos, bebidas gaseosas y alcohólicas; los aranceles a las importaciones también han sido una fuente importante de recursos para el Estado. La tendencia observada es hacia un aumento más rápido de los impuestos indirectos, en relación con los directos, afectando más los ingresos de los asalariados que las ganancias de los capitalistas. Por otra parte, la tributación sobre los ingresos de los asalariados, en relación con la que recae sobre el capital, es más fuerte en algunos países, presentándose grandes evasiones tributarias de quienes mayores ingresos reciben por diversos negocios.

Esta estructura tributaria inequitativa, reflejo de factores estructurales de poder, hace que el déficit fiscal sea una constante en nuestras economías, conduciendo a la inflación y a un creciente endeudamiento externo.

Asimismo, los gastos corrientes de los gobiernos tienden a aumentar, mientras los recursos públicos para inversión tienden a bajar en términos relativos y a veces absolutos. En países donde el Estado es el principal empleador y el pago de interés de la deuda externa es creciente, la insuficiencia de ingresos tributarios se constituye en un creciente déficit fiscal y una caída permanente de la inversión pública.

A partir de 1982, América Latina se convirtió en un exportador neto de recursos financieros por causa de la creciente deuda externa, la disminución de los flujos del crédito externo y la fuga de capitales en busca de mejores rendimientos y seguridad. Todo ello se ha reflejado en la disminución del gasto y la inversión pública, en menores ingresos tributarios directos, en restricciones de la demanda interna, en inflación y en una afectación profunda de las posibilidades de desarrollo económico y social.

El sector agropecuario se ha visto sacudido por estos factores, especialmente por la caída del gasto público en investigación, transferencia de tecnología, obras de riego y oferta de servicios básicos (educación, salud, vivienda y otros).

En el interior de la agricultura, los más afectados han sido las economías campesinas y los pequeños y medianos productores capitalistas. Los programas de desarrollo rural, tipo DRI, se han visto fuertemente gravados por las restricciones del gasto público, al igual que los programas de lucha contra la pobreza. Este desequilibrio no ha sido suficientemente compensado con los créditos externos para algunas actividades que benefician a las comunidades rurales, pues ello está agudizando el problema del endeudamiento en el mediano y largo plazo, además de condicionar la capacidad de las comunidades para definir su propio destino y desarrollo.

Las políticas de desarrollo rural en América Latina (desarrollo de la comunidad, desarrollo rural integral, reforma agraria) han tenido efectos tenues diferenciados en el sector rural, mas no han generado transformaciones significativas en toda la estructura agraria (Grupo Esquel 1982). Esas políticas, cuando se han aplicado, no han compensado los efectos económicos que han tenido sobre las comunidades rurales las fuertes recesiones de la demanda interna y el creciente desequilibrio en las finanzas públicas.

El aumento creciente de la tributación indirecta (impuesto a los grupos de menores ingresos) es el reflejo de desequilibrios en los ingresos y gastos estatales, y de una política fiscal que convive con el continuo proceso de concentración de capital y permite la fuga de capitales.

Las economías campesinas, las regiones menos desarrolladas, la demanda rural de bienes y servicios, las posibilidades de mejoramiento del ingreso y la estabilidad social se ven constreñidas por esa dinámica del déficit fiscal, de la deuda externa y las crisis del sector externo. Ello obliga a un mayor endeudamiento, a fuertes devaluaciones y procesos de liberación de los mercados. Los campesinos, en general, no pagan impuestos directos; y los indirectos (presentes en el consumo) adquieren alguna importancia en sociedades muy vinculadas con mercado. Pero rinden el tributo de verse relegados en el proceso de desarrollo por los procesos anotados; ése es el mayor gravamen que puede pagar una sociedad. A ello se agrega el hecho de que deben suplir, con su trabajo no remunerado, la construcción de obras civiles mínimas para poder subsistir ante la deficiencia de los servicios públicos.

El Estado del bienestar, paternalista, que subsidia bienes y servicios públicos, hizo crisis en los años ochenta por los problemas anotados. Los subsidios no siempre han beneficiado a los sectores más pobres de la población. Son socialmente ineficientes y costosos y, por lo general, se han financiado con inflación (emisiones para cubrir déficit fiscales), lo cual ha descompensado los beneficios recibidos por los usuarios, que han visto así perder su empleo o disminuir sus salarios reales.

Adicionalmente, la inversión y el gasto público suelen concentrarse en los grandes centros urbanos, como resultado de la operación del modelo de desarrollo que privilegia actividades urbano-industriales y tiende a radicar la población en esos centros. Los desequilibrios regionales son apenas un reflejo de la actuación de estas fuerzas centrípetas que concentran los excedentes públicos y privados en las ciudades, en desmedro del sector rural.

La política fiscal, al afectar la demanda agregada, incide sobre la producción, y si ésta se sostiene por necesidad de tener un ingreso, como sucede con los campesinos, ello se puede traducir en una baja de los precios y los ingresos de los productores. También afecta el nivel y composición del gasto público y por tanto los incentivos vía crédito, investigación, otros.

Política de ingresos y precios

La política de ingresos y precios se refiere no sólo a las intervenciones directas del Estado sobre los salarios o los incentivos a la producción vía precios de sustentación, sino también a los efectos indirectos que sobre los precios relativos de la agricultura ejercen las medidas de política macroeconómica.

Las intervenciones directas sobre los salarios buscan fijar unos mínimos de ingreso para la subsistencia de las familias. En muchos países, el salario mínimo se ha fijado con diferencias entre el sector rural y agrícola y el urbano-industrial, consolidando los desequilibrios en los ingresos de los asalariados rurales y el resto de la población. Ello implícitamente se traduce en un gravamen, que pagan los asalariados rurales en favor de los asalariados de las ciudades, al no permitirles aumentar su capacidad de compra. En otros países, los salarios mínimos son iguales en ambos sectores, pero el mercado de trabajo y el ritmo de la actividad productiva es el que finalmente establece el salario y los ingresos de los trabajadores rurales.

Sin embargo, los salarios nominales fijados oficialmente se ven fuertemente afectados por la inflación y las políticas macroeconómicas, que tienen un peso mayor en la definición de los ingresos sectoriales. También conviene señalar que algunas comunidades rurales han logrado mejorar sus ingresos, a través de cultivos como la coca y productos exóticos, que adquieren precios significativos en los mercados internos y externos.

Los precios de sustentación de productos agrícolas sólo favorecen a los agricultores comerciales que producen granos o productos no perecederos. Los organismos estatales se limitan a adquirir esos productos, sin considerar los que generan los campesinos, generalmente perecederos, de bajos volúmenes y

grandes dificultades de comercialización. Los comerciantes hacen de las suyas con los pequeños y diseminados volúmenes de producción de los campesinos, traduciéndose ello en ingresos monetarios muy precarios, además de fluctuantes.

En los países latinoamericanos, en general, la contraparte a la protección de la industria ha sido el gravamen a la agricultura, a través de la búsqueda de bajos precios, impuestos directos a los productos o a las exportaciones, distribución gubernamental y otros. Ello ha reforzado tradicionalmente los argumentos para mantener bajos los precios agrícolas y ha conducido a subestimar el papel y el efecto de las políticas macroeconómicas en la agricultura (Ramgopal 1985).

Varios estudios han confirmado que los efectos indirectos de la política macroeconómica sobre la agricultura anulan los efectos benéficos de las políticas de intervención directa, como la de precios o el gasto público (Bejarano 1989). El manejo de la tasa de cambio y las políticas de protección son los que más afectan indirectamente los precios relativos de la agricultura, entre bienes comerciables (exportación e importación) y no comerciables (domésticos). Los autores señalados han demostrado que los efectos directos de una sobrevaluación cambiaria y la protección son casi equivalentes a un impuesto sobre los bienes exportables y un subsidio para los importados; y los indirectos gravan la agricultura, afectan los precios relativos y las rentabilidades.

Los incentivos a la producción se hacen a través del gasto público o con intervenciones directas que lo complementan, para producir aumentos en los ingresos sectoriales. Sin embargo, estas acciones sectoriales (precios de sustentación, crédito subsidiado, protección arancelaria de algunos bienes, subsidios a la exportación) afectan la producción y los ingresos de una manera desigual según los actores del proceso productivo; por lo general, sus efectos no son suficientes para transferir recursos de otros sectores a la agricultura. Además, los incrementos de precios agrícolas, por sí solos, no aumentan el ingreso neto del sector, ya que las variaciones en los precios relativos intersectoriales pueden transferir recursos, vía términos de intercambio de la agricultura al resto de la sociedad.

Una política de precios, para aumentar el ingreso de los productores rurales, requiere de medidas de protección a los consumidores, con el fin de que no reduzcan su ingreso real, así como de mecanismos de cambio técnico para que la inflación por el lado de la oferta no persista. En general, se ha demostrado que la reasignación de recursos entre sectores no es sensible a los precios sino a los cambios de ingreso, y son las políticas macroeconómicas las que finalmente reasignan los recursos.

Un hecho notorio, en buena parte de los países latinoamericanos, es el gran peso que tienen los productos agrícolas comerciables; por ello, las políticas comerciales cambiarias pueden llegar a influir más en la agricultura que en el resto de la economía, por medio del tipo real de cambio (Bejarano 1989). Las políticas de intervención directa, con estímulos a la producción por precios, son así un elemento débil —considerado aisladamente— para mejorar el ingreso de los productores; lo cual permite decir que una política de precios e ingresos sectorial requiere una política macroeconómica apropiada, especialmente comercial (protección-no protección) y cambiaria (tasa real de cambio).

Estas macropolíticas afectan de manera diferenciada a agricultores que generan bienes comerciables, quienes se benefician con intervenciones directas, más la tasa real de cambio positiva, al igual que los agricultores modernos que producen bienes no comerciables y tienen acceso a los recursos y subsidios indirectos, vía insumos y maquinaria. Los pequeños productores que no cuentan con precios de sustentación, y cuyos productos no compitan con bienes agrícolas importables, se pueden perjudicar por los efectos que tiene la política comercial y cambiaria sobre la inflación y el gasto público. Además, los asalariados rurales —así como los campesinos— no tienen manera de paliar los efectos indirectos de las políticas globales.

Adicionalmente, es necesario considerar que los efectos sobre la demanda de las intervenciones directas en precios y salarios en el caso de la agricultura, dependen de la ubicación de la población con respecto al empleo. Los asalariados permanentes, que cuentan con sistemas de seguridad social y organización sindical, tienen mayores posibilidades de defender su salario real. En cambio, los trabajadores temporales (semiproletarios en su mayoría), sin organizaciones de base y sin acceso a los servicios de los seguros sociales, sufren más los efectos de la inflación y se benefician muy poco con las políticas de fijación de salarios.

Sistema institucional para el desarrollo rural

Los programas de desarrollo rural implican la ejecución simultánea de acciones provenientes de diversas políticas e instancias sectoriales, en un ámbito de producción y reproducción campesina, espacialmente determinado: una zona, una jurisdicción político-administrativa; en suma, una microrregión.

Tradicionalmente, se realizan por medio de proyectos que se implementan en un tiempo definido, entre un cierto número de campesinos de un área determinada. Las acciones se deciden en función de aspectos considerados

críticos: tecnología, crédito y comercialización. Generalmente cuentan con algún tipo de financiamiento externo.

En la elaboración y ejecución de los proyectos, como norma habitual, participan diversos actores institucionales: agencias estatales sectoriales; organismos privados nacionales (organismos no gubernamentales —ONG—, centros de investigación y experimentación, gremios de productores, universidades); organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica (multilaterales, bilaterales, ligados con organizaciones internacionales o privadas)¹⁷.

Cada una de estas instituciones actúa con ciertos objetivos, cultura institucional y recursos humanos y técnicos.

Usualmente, la definición de la problemática rural, a partir de la cual se deciden las acciones, se realiza desde los organismos técnicos, cuyas interpretaciones no están exentas de ideologías. Rara vez se consulta a la población campesina para la que se diseñan las acciones. Este es el caso no sólo de las instituciones cofinanciadoras, sino también de las encargadas de ejecutar los proyectos.

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que el proceso de desarrollo rural no depende sólo de decisiones y acciones realizadas en el nivel de la microrregión, sino también, y en medida importante del contexto global y de las políticas que se toman en ese nivel: macroeconómicas, sectoriales e intersectoriales.

La planificación y las políticas macroeconómicas establecen las condiciones generales en que los campesinos y la población rural operan en el mercado y determinan la eficacia de los programas y proyectos de desarrollo rural.

Los planes de desarrollo deslindan los elementos más duraderos del contexto, mientras que las políticas macroeconómicas especifican las condiciones de funcionamiento del modelo, es decir, las estrategias de acumulación que se privilegian. Las políticas sectoriales afectan las condiciones de producción y de

17 Debe tenerse en cuenta que tanto los organismos estatales como privados nacionales, que utilizan fuentes de financiamiento internacional o cooperación técnica, están sujetos a influencias en sus apreciaciones sobre los problemas rurales y las propuestas que se instrumentan. En este nivel, la capacidad de coordinación de las diversas instancias sectoriales resulta un elemento central para lograr la eficiencia y eficacia en la aplicación de las políticas para el desarrollo rural.

reproducción de los campesinos, así como las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo.

Debido a estas razones, además de las ya señaladas, es que se requieren políticas diferenciadas para el desarrollo rural, una de cuyas características es la coordinación entre los niveles macro, sectorial e intersectorial, para garantizar las acciones en los programas y proyectos.

Las políticas diferenciadas para el desarrollo rural necesitan de un sistema institucional eficiente y ágil, en el interior del cual exista un organismo conformado por una instancia de coordinación y decisión ubicada en el más alto nivel político; y por instituciones localizadas en el ámbito microrregional, encargadas de la formulación, ejecución y seguimiento de programas y proyectos.

El requerimiento de un organismo nacional supra-sectorial con capacidad de coordinar con las instancias de decisión de políticas, proviene entre otras razones, de la necesidad de:

- Lograr que las políticas macroeconómicas y sectoriales sean favorables a la expansión de las microrregiones, de las economías campesinas y de los pequeños productores.
- Asegurar, en las instituciones sectoriales, líneas de trabajo para las áreas rurales y los productores campesinos.
- Promover la participación de la población y la coordinación interinstitucional en el nivel local (Delgado 1989)¹⁸.
- Facilitar los trámites de contratación pública, en relación con acciones que comprometen a varias instituciones.
- Efectuar negociaciones de crédito externo y flujos de desembolso.
- Fortalecer las relaciones con los gobiernos regionales y locales para asegurar la marcha de las acciones.

18 Uno de los problemas centrales de los proyectos de desarrollo rural estriba en la dificultad de superar la lógica corporativa que anima a las instituciones sectoriales. Cada una procede con sus metodologías, prioridades y metas, no con los requerimientos de una acción compartida.

Para cumplir estas funciones, se requiere que la instancia de coordinación y decisión cuente con:

- Amplia capacidad de gestión financiera y administrativa.
- Clara división de funciones.
- Personal de alto nivel técnico, que conforme un equipo multidisciplinario con capacidad de ser interlocutor válido para las instituciones sectoriales y las encargadas de la política macroeconómica.
- Sistemas de evaluación y seguimiento que permitan generar flujos de información para la toma de decisiones.
- Metodologías para la formulación de programas y proyectos.
- Modalidades de capacitación y motivación del personal que participa en los programas.

La instancia de coordinación y decisión de políticas diferenciadas, como ya se indicó, requiere contar con organismos ubicados en las microrregiones, encargados de ejecutar las acciones, interactuar con las diversas instancias sectoriales locales, asegurar la participación de la población local, realizar el seguimiento de las acciones y retroalimentar al sistema institucional para efectuar los cambios necesarios.

Tradicionalmente, han sido organismos *ad-hoc* los encargados de estas funciones: unidades ejecutoras conformadas por equipos con tareas limitadas a las acciones del proyecto y subordinadas a los organismos nacionales de desarrollo rural.

Aplicar las políticas diferenciadas requiere también asumir —como objetivos del desarrollo rural— la descentralización y desconcentración del Estado, el fortalecimiento de la democracia y de los sistemas políticos locales, y la participación de la población rural. Estos objetivos implican fortalecer las organizaciones político-administrativas locales: los municipios y gobiernos locales, y dotarlos de departamentos o secciones para llevar adelante los proyectos, lo que supone desarrollar programas de capacitación y asesoría con ese fin.

En relación con las políticas diferenciadas para el desarrollo rural, los gobiernos locales deberán cumplir, entre otras, las siguientes funciones: formulaciones de planes de desarrollo microrregional; contratación de obras y

acciones en los diversos ámbitos de las políticas sectoriales con las instituciones especializadas; delegación de funciones a las organizaciones de la sociedad civil local (organizaciones campesinas, de pequeños productores, de comerciantes, artesanos, otros); seguimiento y evaluación, tanto de las acciones emprendidas por ellos u otras instancias como de los efectos de las políticas decididas por organismos nacionales o regionales.

Lo anterior requiere que los gobiernos locales fortalezcan su capacidad de representación e interacción con la población de la zona. Es imprescindible que estos gobiernos establezcan mecanismos y sistemas de participación de la población y de sus organizaciones en el desarrollo local. El objetivo básico es fortalecer su capacidad de gestión en relación con los organismos locales y evitar la burocratización de estas instancias.

El sistema institucional para las políticas diferenciadas se caracteriza, entre otros, por cuatro principios básicos: coherencia, coordinación, capacidad de negociación y mecanismos de participación.

El primer principio se refiere a la necesidad fundamental de establecer coherencia entre las políticas de planificación, macroeconómicas, sectoriales y los programas y proyectos de desarrollo rural. La necesidad de esta coherencia es obvia, en función de las determinaciones que las políticas e instancias tienen sobre las condiciones de producción y reproducción campesinas y las posibilidades de desarrollo de las microrregiones.

El segundo principio implica coordinar las acciones que realizan diversas instituciones vinculadas con el desarrollo rural, de tal manera que se refuercen mutuamente.

El tercer principio significa fortalecer y desarrollar mecanismos adecuados de negociación para el desarrollo rural, tanto en el nivel nacional y regional como local; y finalmente el cuarto principio exige mecanismos institucionales que garanticen y aseguren la participación de la población y de sus organizaciones.

Adicionalmente, es imprescindible que existan procedimientos adecuados de mando, información y retroalimentación entre los diversos niveles del sistema institucional. Esta relación no debe caracterizarse por la verticalidad, sino por mecanismos que permitan un flujo democrático, a partir de los cuales, por ejemplo, la información enviada desde el nivel local sea utilizada por la instancia nacional para negociar políticas globales, mientras que la información que circula hacia las instancias locales pueda ser usada para precisar sus acciones. Sólo un sistema de este tipo podrá ayudar a que las instituciones

encargadas de las políticas sectoriales trabajen en función de las necesidades y requerimientos de los campesinos¹⁹.

El sistema institucional para el desarrollo rural implica una voluntad de reforma política, dirigida hacia la descentralización y desconcentración del Estado, lo que exige una reforma de éste, una modificación de las relaciones Estado-sociedad civil y un desarrollo de la democracia en el nivel local (que no se reduce, exclusivamente, aun cuando éste sea un elemento fundamental, a la votación, sino que se extiende a la participación permanente de la población en los asuntos del desarrollo microrregional y nacional).

En América Latina y el Caribe, los sistemas institucionales para el desarrollo rural varían considerablemente respecto de las características y necesidades planteadas por las exigencias de las políticas diferenciadas. Por un lado, el nivel nacional tiende a focalizarse en el ámbito de las instituciones sectoriales y a actuar en su interior sin relación con los otros niveles de la política: macro- o intersectorial. Como resultado, las instituciones encargadas del desarrollo rural se ubican en la proximidad de las instituciones ocupadas de la política agropecuaria o de las que están a cargo de la política de asistencia social. En algunos casos, se constituyen en parte de dichas instituciones, conformando departamentos especializados; y en otros, se sitúan fuera de ellas, pero en relación directa de subordinación.

No siempre el desarrollo rural, entendido como política estatal, está vinculado a una sola institución. En algunos países, esta responsabilidad se distribuye entre varios organismos que casi nunca comparten la misma ideología, perspectiva ni métodos con respecto al desarrollo rural. Esto trae como resultado contradicciones, tanto en el nivel operativo como en los mensajes destinados a los campesinos, además de duplicación de esfuerzos y ausencia de criterios nacionales, con la consiguiente pérdida de eficiencia y eficacia de las políticas emprendidas.

19 Este procedimiento es factible si se considera el avance en la circulación de información que permiten la computación y la telefonía.

**Sistema Institucional de Políticas Diferenciadas
para el Desarrollo Rural
Sistema de Planificación
Políticas Macroeconómicas
Políticas Sectoriales**



(a) **PRODUCTIVAS:** Crédito, generación y transferencia de tecnología, comercialización, reforma agraria, colonización y legalización de tierras.

(b) **REPRODUCTIVAS DE LAS CONDICIONES DE PRODUCCION:** Carreteras y caminos vecinales, obras de riego, electricidad, teléfonos y comunicaciones rurales, conservación de suelos y recursos naturales, sistemas de transporte.

(c) **REPRODUCTIVAS DE LA FUERZA DE TRABAJO:** Educación y capacitación, vivienda, salud, recreación, empleo, nutrición y bienestar social.

En el nivel local, la implementación de las acciones usualmente se realiza en función de **proyectos** de desarrollo rural. La gestión institucional adopta generalmente una de dos formas: la creación *ad-hoc* de una unidad ejecutora, o la conformación de una instancia de coordinación integrada por las diversas instituciones sectoriales que operan localmente. La primera modalidad es conocida como centralizada, mientras que la segunda recibe la denominación de gestión descentralizada. En cualquier caso, las acciones se realizan en función de decisiones tomadas en el nivel nacional. La participación de las instituciones locales y de las organizaciones campesinas es limitada. Normalmente se reduce al acompañamiento de las acciones.

PROPUESTA PARA EL DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL

En el capítulo inicial se definieron las políticas diferenciadas para el desarrollo rural como aquellas acciones dirigidas a generar un proceso de transformación de las sociedades rurales y de las relaciones asimétricas que mantienen éstas con la sociedad y economía nacional.

Dicho proceso de transformación debía buscar como objetivos los siguientes: elevar la producción y productividad de la agricultura campesina; elevar el bienestar de la población rural; densificar la sociedad civil en las zonas rurales; fortalecer el sistema político, la capacidad de representación y la democracia en el campo; crear un mayor número de núcleos de acumulación en el campo que fortalezcan el mercado interno y diversifiquen e incrementen la competitividad del aparato productivo; generar un desarrollo regional y microrregional más equilibrado; garantizar la preservación de los recursos naturales en el largo plazo; asegurar el respeto estricto de la diversidad cultural.

La propuesta planteada exige partir simultáneamente del reconocimiento de 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. Lo anterior implica que el desarrollo rural forma parte de un cambio de modelo de desarrollo y de una reforma del Estado. La crisis económica —y en muchos casos política— que afecta buena parte de los países de la región constituye no solamente la base sobre la cual plantear un nuevo modelo, sino una oportunidad.

La aplicación de políticas diferenciadas demanda una serie de cambios, tanto en el contexto en que los campesinos y las sociedades rurales están inmersas como en las políticas macroeconómicas y sectoriales que inciden en ello; cambios en el Estado y en el sistema institucional para el desarrollo rural con el que cuentan los países; una nueva manera de entender e instrumentar acciones en las áreas rurales. Esto último exige tomar a la microrregión como unidad mínima de planificación y de acción, lo que significa partir de la sociedad rural y no, como tradicionalmente se ha hecho, iniciar y quedarse en acciones en el nivel de los actores individuales.

Las políticas diferenciadas deben ser integradas/integrales, descentralizadas y participativas. Integradas/integrales —en el sentido de que incluye una serie de acciones en diversos niveles de decisión pública, políticas macroeconómicas, sectoriales (productivas, de infraestructura y sociales) e intersectoriales— y demandan consistencia entre esas medidas y su correspondiente coordinación, en función de los requerimientos de las áreas rurales. Descentralizadas, en el sentido de que forman parte de una reforma del Estado donde los gobiernos locales toman responsabilidad directa en acciones de nivel local. Participativas, en el sentido de que parten de la sociedad rural y cuentan con el punto de vista e intervención activa de los campesinos y de sus organizaciones.

En el presente capítulo se desarrollarán los elementos básicos de una propuesta de políticas diferenciadas para el desarrollo rural. Inicialmente, se parte de la microrregión como unidad básica para el desarrollo rural. En función de ello se analiza el papel que, respecto de las sociedades locales, les cabe a las políticas sectoriales, a las políticas macroeconómicas y las implicaciones de las políticas diferenciadas para el sistema institucional.

Microrregiones

Niveles sociales y núcleos de actividad

En los capítulos anteriores, se ha presentado un acercamiento conceptual a las propuestas de desarrollo rural, ubicándolas dentro del marco general de la crisis; del modelo de desarrollo que caracteriza a nuestras sociedades; y confrontándolas con la dinámica productiva y reproductiva de las familias campesinas y de las sociedades locales: las microrregiones.

En el enfoque conceptual, se ha puesto énfasis en la necesidad de partir de esas dinámicas y de considerar, para ello, la especificidad y relaciones de tres aspectos:

- Las características, posibilidades, diferencias y grado de influencia de los actores (individuales o colectivos; públicos o privados), y sus lógicas de producción y reproducción.
- Las características específicas de las estructuras sociales en que están insertos, el papel que éstas juegan en la producción y reproducción de los actores, y el grado de influencia que éstos tengan sobre ellas. Se ha colocado especial énfasis en las microrregiones o sociedades rurales por considerar que expresan socio-espacialmente las características y consecuencias del sistema.

- Las características de los procesos globales (económicos, políticos, sociales) que signan a los países de América Latina y el Caribe, y el papel que cumplen las políticas sectoriales y macroeconómicas, así como el sistema institucional. Se parte de la noción de **sistema social** para aproximarse al problema del desarrollo rural, entendido como proceso socioeconómico; y para identificar las condiciones mínimas de formulación y ejecución de políticas diferenciadas. El **enfoque de sistema social** atraviesa todo el estudio y sustenta los esquemas conceptuales planteados para aproximarse al tema.

En función de la complejidad del problema del desarrollo rural —expresión de un sistema social—, del análisis y de la formulación de propuestas de políticas, se debe atender a dos aspectos:

- 1) Los niveles sociales que tienen que ser considerados para comprender el problema y las posibilidades del desarrollo rural: los actores, la estructura y los procesos globales.

Estos niveles están relacionados con la organización institucional, los diversos grados de influencia política y económica de los actores, y la forma en que está organizado el espacio. Interesa resaltar los centros de decisión que se ubican en cada nivel y la naturaleza y funcionamiento del aparato institucional, para la formulación y ejecución de políticas. En este sentido, no sólo se busca dar cuenta de la coherencia interna y lógica entre las políticas macro y sectoriales y los programas y proyectos, sino, también, precisar dos aspectos:

- Uno, referido al marco institucional de cada país para la formulación de estrategias, marcos orientadores, políticas y programas; las capacidades instaladas; los recursos; los mecanismos y procedimientos para la aprobación y ejecución de políticas.
- El otro, referido a la dinámica social del poder; a los puntos de conflicto; formas de organización; intereses y grados de influencia que son los que, finalmente, determinan la aplicación de las políticas.

- 2) Los núcleos problemáticos, a partir de los cuales se pueden generar núcleos de acción. Los núcleos problemáticos y de acción están directamente relacionados con las características específicas de las lógicas productivas y reproductivas de las familias campesinas y pequeños productores, y con las dinámicas de las microrregiones.

Los núcleos problemáticos no se refieren solamente a las manifestaciones externas de la pobreza o a las características específicas de los productores o de las sociedades microrregionales, sino, fundamentalmente, a la naturaleza, funcionamiento, dinámica y racionalidad que tipifica a estas economías campesinas y sociedades rurales. Interesa, por lo tanto, prestar cuidadosa atención a la manera en cómo está organizada la economía de estas familias campesinas, con referencia a las estructuras sociales familiares y las estructuras sociales microrregionales. Por ello, se han enfatizado la lógica de producción; la reproducción; los sistemas de producción de las familias campesinas; los lazos sociales, económicos y políticos que entretujan entre sí y con otras formas de organización social de la producción. También se ha subrayado la importancia de considerar a la producción como un proceso social.

Asimismo, con el objeto de identificar las posibilidades y limitaciones de las microrregiones para fortalecer y generar mecanismos de participación, de producción, de cooperación y de organización social del espacio, es de vital importancia analizar su dinámica socioeconómica y de poder, y los lazos que unen las distintas actividades productivas y de intercambio con las formas de dominio en estas zonas.

La microrregión como unidad mínima de planificación

Dentro de esta perspectiva, consideramos a la microrregión como la unidad mínima de planificación, a partir de la cual se deben establecer las propuestas para las economías campesinas, atendiendo a sus lógicas productivas y reproductivas. Considerar a la microrregión como unidad mínima de planificación, supone asumir el manejo del espacio físico y social como una variable fundamental para las propuestas de desarrollo rural.

Uno de los objetivos del enfoque conceptual consiste en identificar aspectos que permitan el desarrollo del campo, partiendo de la lógica productiva y reproductiva de las economías campesinas y de la sociedad rural. Entre los aspectos que parece fundamental resaltar, se encuentran:

- La densificación de la sociedad civil y de la economía y, por lo tanto, el fortalecimiento de las distintas formas de organización productiva y no productiva, así como las relaciones entre ellas; el fortalecimiento de la democracia en el campo y la consecuente desconcentración y descentralización del Estado.

- La creación y fortalecimiento de instituciones, procedimientos y organizaciones específicas que permitan un nuevo tipo de vinculación entre el Estado y la sociedad civil.
- La creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos locales, lo cual supone organismos administrativos y de ejecución que posibiliten la participación de los distintos elementos que configuran la microrregión.
- La creación de un mayor número de núcleos de acumulación en el territorio, con la finalidad de construir un mercado interno más sólido y diversificado. Este es un punto polémico, en la medida que los núcleos de acumulación son un mecanismo que profundiza las diferencias económicas en el interior de los países; el mercado es un escenario en el cual los más poderosos económicamente determinan las condiciones de vida de las unidades productivas dispersas y más débiles; y el proceso de monetarización transforma la organización cultural y la racionalidad económica de los campesinos.

Mercado, monetarización y acumulación, sin embargo, son elementos básicos de la división social del trabajo y de la creación social de riqueza. Estos aspectos deben ser discutidos y planteados en los marcos orientadores de los modelos de desarrollo, y se deben proponer medidas que garanticen de que no se convertirán en mecanismos generadores de diferencias; para lo cual, se deberán contemplar procesos de redistribución, manejados tanto desde la organización estatal como desde la sociedad civil.

- Los puntos anteriores están vinculados con una propuesta de desarrollo regional y local, de acuerdo con las características de los países. Esto supone no solamente el manejo espacial y físico de microrregiones, sino una política deliberada de construcción de infraestructura física, social y energética; como también una política poblacional que permita combatir los desequilibrios de las sociedades en América Latina y el Caribe, y superar la dificultad de generar fuentes de empleo, por un patrón de poblamiento disperso e insuficiencia de infraestructura.
- Finalmente, dos aspectos centrales, uno que se refiere a la conservación de los recursos naturales y a la búsqueda de un equilibrio ecológico, para evitar la continua erosión; y otro, a la defensa del derecho a mantener la diversidad cultural como una expresión de la sociedad civil y como una fuente de creatividad e identidad del campesinado dentro del conjunto de la sociedad.

Desde el punto de vista de las propuestas, es fundamental, entonces, considerar como unidad mínima de planificación a la microrregión, definida como un espacio físico y social hegemónico por un poder local, en virtud de las condiciones de producción de los campesinos; de la no institucionalización por parte del Estado; y del tipo de desarrollo del mercado interno que, en las zonas rurales, ha conferido un fuerte patrón personalizado a las actividades productivas y de intercambio.

En este espacio físico y social conviven diversas formas de organización de la producción y distintas lógicas productivas, que dan base para que los comerciantes y poderes locales organicen el destino de la producción y adquieran a menor precio los productos campesinos. Este hecho, sin embargo, tiene como contrapartida un conjunto de "servicios" de estos poderes hacia los campesinos, entre los cuales se pueden mencionar: el crédito, la protección frente a circunstancias naturales o institucionales, la prestación de influencias para determinado tipo de actividades dentro y fuera de la sociedad rural, entre otros. Por lo tanto, el problema de la producción y el intercambio no puede ser resuelto exclusivamente a partir de mecanismos financieros, o de una elevación de la productividad en el interior de la parcela sino que supone la modificación de las relaciones sociales que dan pie a esta situación. El hecho de no haber prestado atención a las "funciones" que cumplen los comerciantes con respecto a la realización de la producción y de las condiciones de reproducción de los campesinos, ha conducido a equívocos que luego han reforzado más los poderes locales.

Es necesario atender, dentro de estos espacios, un conjunto de conflictos, directamente vinculados con problemas de tenencia y propiedad entre los mismos campesinos o comunidades; abusos de los latifundios y de otras formas de organización social de la producción para arrebatarles la tierra; y conflictos con el Estado o sus organizaciones sectoriales.

La ausencia de una política de manejo del territorio y el grado de pobreza y fragmentación de la tierra han conducido, entre otras causas y factores, a que haya un deterioro de los recursos naturales. El deterioro está referido no sólo a las parcelas específicas sino, también, a la unidad ecológica natural, es decir, las cuencas que han sido fragmentadas por la organización social, originando un permanente conflicto por el acceso y control de los recursos.

Pero la microrregión, como ya se planteó, no solamente está constituida por unidades productivas y el paisaje rural agrario sino también por centros poblados, verdaderos ejes articuladores de las distintas actividades productivas, sociales, económicas y culturales que se dan en el interior de su espacio.

Conviene prestar cuidadosa atención a estos centros poblados, en la medida que ellos puedan ser los ejes de un nuevo tipo de articulación entre la ciudad y el campo y entre las organizaciones de los campesinos con otro tipo de organizaciones y con el Estado.

Importa, por lo tanto, a partir de una profundización de la capacidad de negociación y representación de las familias campesinas, encontrar en los centros poblados alternativas económicas: centros de transformación agroindustrial, actividades manufactureras y artesanales, nuevos mecanismos de comercialización, servicios productivos para los campesinos y artesanos locales (talleres de reparación, servicios de asistencia técnica, de información de precios, otros) y maneras de incrementar, mejorar y reducir los costos de los servicios públicos para que cubran las necesidades de los campesinos. Ello permite avizorar alternativas de empleo no solamente para los pobladores de los centros microrregionales, sino también para los campesinos.

En las acciones dirigidas hacia los centros microrregionales, deben privilegiarse aquéllas que generen enlaces hacia atrás y hacia adelante con el sector rural. Estos pueden ser de diverso tipo: transformación de productos agropecuarios, sistemas de almacenamiento, ensacado y preparación de productos, manufactura y mantenimiento de herramientas, equipos e insumos para la actividad agrícola y pecuaria, provisión de servicios de apoyo a la actividad rural (información de precios, meteorológicas, otros), actividades de educación y formación técnica para los jóvenes del campo, otras actividades no agrícolas y productivas. Este tipo de acciones tienen la virtud de aumentar la productividad microrregional y por lo tanto los ingresos de la población.

Es la convicción de este documento que los proyectos dedicados exclusivamente a las familias campesinas, sin alterar las condiciones del manejo del espacio físico, social y energético y el tipo de relaciones sociales que priman en las microrregiones, es inoperante; y, por ello, se plantean programas orientados a la mejora de las condiciones de los campesinos, a partir de la modificación de las microrregiones.

Esto supone no solamente prestar atención a los aspectos agrícolas y pecuarios, que han caracterizado la forma de entender el desarrollo rural; sino también comprender que las políticas diferenciadas para el desarrollo rural están dirigidas a transformar las condiciones de las sociedades rurales, las que no sólo están constituidas por campesinos, haciendas o entidades productivas sino también por centros poblados y estructuras socioeconómicas y de poder muy precisas.

En síntesis, los programas de desarrollo rural deberán:

- Tomar a la microrregión o sociedad rural como la **unidad mínima de planificación**, considerando que ésta es un espacio físico y social; que incluye centros poblados y "*hinterland*" rural, con distintas formas de organización social de producción y reproducción.
- Considerar como **unidades de acción** a las familias campesinas, las distintas formas de organización social de la producción y los centros poblados, dentro de la planificación microrregional.
- Plantear formas de planificación y mecanismos para el manejo físico y social del espacio, atendiendo al sistema socioeconómico y ecológico que nace de la interacción de las distintas formas de producción.
- Identificar núcleos de acción, a partir de la dinámica productiva y reproductiva de las familias y sociedades rurales, para evitar la dispersión e ineficacia de las acciones.
- Asumir al desarrollo rural como un proceso socioeconómico y político, que debe dinamizar las economías y organizaciones sociales de la producción para lograr un desarrollo del interior del país, para lo cual se requieren políticas diferenciadas.

En síntesis, las políticas diferenciadas para las economías campesinas no pueden centrarse, exclusivamente, en el aumento de la productividad de las parcelas campesinas, sino que deben, explícitamente, estar dirigidas a modificar las relaciones estructurales del campesinado y la sociedad rural con la sociedad global.

El problema de las economías campesinas no es resoluble sólo en el interior del agro; una parte del problema puede ser atendida por la aplicación de una estrategia productiva agropecuaria, centrada en las parcelas y microrregiones, pero eso es sólo una parte. Por eso, las políticas del sector siempre resultarán parciales e insuficientes, razón por la cual se requiere la formulación de políticas diferenciadas.

Dentro de esta perspectiva de desarrollo rural, debe quedar claro que la solución al problema de las economías campesinas no es fácil, ni es una tarea de corto plazo ni de índole exclusivamente local. Es una tarea nacional y que supone planes y programas de corto, mediano y largo plazo.

Atendiendo a estos aspectos y al enfoque de sistema social, para ubicar núcleos de acción, los programas deberán elaborarse y ejecutarse, considerando:

— Las dimensiones sociales y productivas del sistema:

- Agro-ecológica;
- socio-económica;
- técnico-productiva y
- político-cultural.

— Los niveles sociales:

- Actores;
- estructuras sociales y
- procesos.

La aplicación de programas específicos depende de las condiciones de la microrregión de cada país; pero, en general, en todos se debe atender a ciertos problemas comunes, por ejemplo:

- En el nivel de familias campesinas, se deberá prestar atención a la lógica productiva, los sistemas de producción y las estrategias de vida, para establecer programas coherentes con estos aspectos y con las dimensiones agroecológicas y socioeconómicas: programas de asignación de tierras; paquetes tecnológicos apropiados; crédito oportuno; respeto y reforzamiento de sus organizaciones; capacidades de planificación, administración y gestión.
- En el nivel nacional, se deberá establecer una tipología agroecológica y socioeconómica de las microrregiones, para identificar similitudes y diferencias a partir de las cuales elaborar programas de nivel nacional.

Estos programas, para atender al manejo físico y social de la microrregión, deben:

- Planificar las actividades en función de las características e interacciones de las formas de organización social de la producción, lo cual supone desarrollar sistemas de planificación, administración y ejecución para el manejo y uso del territorio; tecnología para el manejo de cuencas y no sólo de parcelas; herramientas conceptuales y operativas para estimular y densificar actividades económicas en sociedades locales.

- Considerar las relaciones entre los centros poblados y los productores y organizaciones del campo y su dinámica socioeconómica y política.

Los centros poblados, bajo distintas condiciones, pueden convertirse en núcleos de acumulación y fijación de capital y recursos; en ejes de servicios, salud y educación; en fuentes de empleo y en estímulo de la oferta campesina.

- Considerar un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil, lo que supone un desarrollo institucional del Estado, junto con su descentralización y desconcentración y la vigencia de la ciudadanía en el campo; fortalecimiento de la sociedad civil, a través de las distintas organizaciones productivas y no productivas; creación de organismos microrregionales, participativos; asignación de recursos.
- Considerar las experiencias de desarrollo rural, llevadas a cabo en otros países, para analizar los límites comunes y fomentar mecanismos de coordinación de políticas, programas, métodos y procedimientos para superarlos.

Propuesta de políticas sectoriales para el desarrollo rural

Las políticas sectoriales e intersectoriales juegan un papel importante en la generación de procesos sostenidos de desarrollo rural, para lo que se requiere constituir líneas de acción sectorial especializadas en la atención a los campesinos y las sociedades rurales. Para esos propósitos los países cuentan con instituciones que trabajan con los campesinos: ONG, oficinas locales de los organismos sectoriales y en los programas y proyectos de desarrollo rural, que han acumulado importantes experiencias y conocimientos al respecto, y que deben ser sistematizados.

No cabe en esta sección realizar recomendaciones específicas —lo que por otro lado debe realizarse en función de cada país— para cada una de las políticas sectoriales que fueron enumeradas en el capítulo anterior. Es obvio, sin embargo, que cada una de estas líneas de acción tiene particularidades al aplicarse a las áreas rurales. Por ejemplo, la educación no sólo debe limitarse a las necesidades pedagógicas de las zonas rurales sino también fomentar el derecho a la diversidad cultural; la salud debe estar orientada a una acción fundamentalmente preventiva y atender las enfermedades básicas que asolan esas áreas.

El objeto de esta sección consiste en presentar principios generales para guiar la formulación de políticas sectoriales. Entre otras, es necesario considerar las siguientes orientaciones:

- Modificar las prioridades de inversión y de atención del sector público para conseguir un mayor equilibrio entre las áreas metropolitanas y el interior de los países y las zonas rurales.
- Abrir líneas de acción en cada institución especializada, en función de las economías campesinas y de las microrregiones: líneas de planificación, investigación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. Asimismo es imprescindible contar con departamentos técnicos especializados.
- Establecer una nueva división del trabajo entre los organismos centrales encargados de las políticas sectoriales nacionales y los responsables de las actividades locales, dejando a estos últimos autonomía para decidir las acciones concretas. Los organismos nacionales deben dar lineamientos generales y mantener sistemas de evaluación y seguimiento para las acciones que se realizan localmente.
- Fomentar en cada una de las instituciones sectoriales una nueva relación con la sociedad civil, abriéndoles las posibilidades para que se hagan cargo de actividades donde las organizaciones sociales aseguren la ejecución, administración y financiamiento de las acciones emprendidas.
- Propender a una acción coordinada de las instituciones sectoriales, tanto en el nivel nacional como local. En términos nacionales, la coordinación debe realizarse por medio de la compatibilización de metodologías y el intercambio permanente de información, mientras que en el nivel local debe hacerse por medio de los organismos municipales, estableciendo planes microrregionales de desarrollo. Deben priorizarse acciones que involucren más de una actividad sectorial y generen encadenamientos.
- Las acciones que se prioricen en los niveles sectorial y local deben reforzar los procesos dinámicos que ya se han generado en las comunidades, orientándolos en función de los objetivos de desarrollo rural. En microrregiones donde esos procesos no se han generado o no tienen la dinámica suficiente para transformar las sociedades locales, se han de introducir los elementos que generen esas dinámicas. Para ello, se requiere identificar los núcleos centrales de acción y los grupos que los componen.

- Ejercer una acción continua sobre los núcleos identificados, hasta que se generen dinámicas de cambio relativamente autónomas, a las cuales se adapten las políticas sectoriales de investigación, transferencia de tecnología, financiación, organización del mercado, prestación de servicios básicos y construcción de infraestructura física y social.
- Asegurar e incrementar el papel de los destinatarios en las acciones que se desarrollan, a través de mecanismos de participación, no solamente en la ejecución sino en la planificación, formulación, evaluación y seguimiento. Es imprescindible que exista un flujo constante de información en el interior de la microrregión y entre ésta y los órganos centrales de la política sectorial.
- Introducir mecanismos de planeación sectorial para actividades que tienen impactos generales sobre las regiones o unidades regionales básicas, y en las cuales el Estado tenga injerencia.
- Articular las acciones sectoriales con las políticas macroeconómicas, para darles coherencia y viabilidad económica y política.

El conjunto de acciones sobre las microrregiones debe fundamentarse en el principio general de importar soluciones y no problemas, para exportar resultados. Es decir, las microrregiones o unidades regionales básicas, que tienen como matriz el municipio, deben llegar por un proceso dinámico a generar sus propias soluciones, incorporando experiencias de otras microrregiones en la utilización de instrumentos de las políticas sectoriales diferenciadas. Así, la microrregión se convierte en centro de generación de demanda selectiva, coordinada hacia los organismos sectoriales nacionales, a los cuales debe dotárselos de la capacidad para atenderlas.

Todas estas acciones sectoriales y microrregionales requieren de una estrecha interrelación con las políticas macroeconómicas, especialmente con los centros de decisión de nivel nacional. Se han de establecer claramente los grados de autonomía de los instrumentos de las políticas sectoriales, con respecto a los correspondientes de la política macroeconómica.

Las acciones que sugieren las orientaciones pueden ejemplificarse esquemáticamente en función del tipo de destinatarios de las políticas diferenciadas: pequeños productores, campesinos y minifundistas que laboran parcialmente como migrantes temporales. Los primeros requieren de tecnologías de bajo costo, que incrementen la productividad de los cultivos comerciales; acceso a crédito que les permita introducir los insumos recomendados; sistemas de almacenamiento de poscosecha que reduzcan las pérdidas; mejores posibilidades de acceso a mercados; sistemas de información

de precios y de presentación de sus productos, y conocimientos técnicos. En el caso de los campesinos y minifundistas, la situación es diferente: requieren investigación tecnológica en función de sus sistemas de cultivo, pequeños sistemas de riego, de almacenamiento para el autoconsumo, de acceso a los alimentos. Para los migrantes temporales, cualquier acción debe comprender el acceso a la tierra y las alternativas de empleo en la microrregión (Garret 1985; FAO 1988; Schejtman 1987a).

Estas tareas deberán realizarse en forma tal que generen efectos significativos en la microrregión y no aumenten las importaciones para solucionarlas. Es posible, por ejemplo, instalar centros de reproducción de semillas y lugares de multiplicación en las mismas zonas. Al mismo tiempo, debe propenderse a que las actividades sectoriales se conviertan en palancas de participación, gestión y movilización de la población, para lo cual se necesitan programas de capacitación destinados a fomentar y desarrollar potenciales de gestión de la población campesina y microrregional.

La política sectorial para el desarrollo rural debe convertir a las microrregiones en los centros de demanda hacia los organismos sectoriales nacionales, y a éstos dotarlos de la capacidad para atenderlas. El nivel local debe ser el eje de una política de coordinación, definida por la participación y responsabilidad de la población.

Propuesta de política económica

La densificación de la actividad económica y social en los espacios microrregionales debe ser el eje del desarrollo del interior de los países. Ello supone capitalizar y hacer rentable la matriz productiva local, particularmente el sector agropecuario, construyendo la infraestructura regional, mejorando la productividad de las empresas, facilitando el acceso a los mercados urbanos nacionales, fortaleciendo las organizaciones de base y vinculando dichas organizaciones con las instituciones del gobierno microrregional.

Lo anterior implica reorientar el proceso de acumulación física y social hacia y desde las regiones, emprendiendo cambios profundos en la sociedad civil y en la organización del Estado.

Uno de los aspectos que debe considerarse es la creación de mecanismos de captación de los excedentes en las microrregiones, para reinvertir buena parte de ellos en su mismo aparato productivo y social. Para ello, la política económica debe establecer incentivos para la inversión microrregional en la cual debe tener participación la comunidad, sea de una manera directa o indirecta.

Ese proceso requiere fundamentalmente:

- Transferir poder de gestión y recursos a las microrregiones.
- Una política macroeconómica y sectorial que cree condiciones de estabilidad para la inversión y la generación de ingresos en el mediano y largo plazo, y garantice una rentabilidad adecuada a los proyectos regionales.
- Una definición de autoridad microrregional y de espacios en ámbitos de dominio territorial, articulada con los núcleos del poder central con autonomía para orientar procesos de inversión y desarrollo.
- Un fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas en el nivel central y en las microrregiones, que se enmarque en el criterio de la participación real de las comunidades y la densificación de las relaciones Estado-sociedad civil.
- Elaboración de programas y proyectos con un criterio microrregional, dirigidos a dinamizar los procesos de acumulación que mejoren el bienestar de la población tanto urbana como rural.
- Un proceso de organización y capacitación de las comunidades urbanas y rurales en la microrregión.
- Una intervención del Estado que le permita regular la generación del excedente y una adecuada apropiación de parte del mismo, para así influir en los procesos de acumulación regionales.
- Formación de fondos financieros para el desarrollo rural que puedan responder eficientemente a los proyectos elaborados en el nivel microrregional.

La política macroeconómica

El Estado tiene a su disposición una serie de prerrogativas e instrumentos para la formulación de políticas orientadas a regular y promover los procesos globales y regionales de acumulación; también le corresponde regular las relaciones con las regiones. Un nuevo modelo de desarrollo que oriente los recursos hacia el desarrollo de las microregiones, como ya se ha anotado, puede gestarse tanto en las microrregiones, como movimiento articulado nacional, o desde el Estado a través de la política macroeconómica. Al Estado le compete una parte muy importante en la generación de un modelo diferente de desarrollo.

Para ello, debe buscarse básicamente:

- Diversificar el aparato productivo, tanto para el mercado interno como externo, potenciando el uso de los recursos, dentro de un criterio de eficiencia y competitividad interna y externa. Esta diversificación debe conducir al uso de los recursos más abundantes, como criterio nacional, regional y microrregional.
- Crear condiciones para que el ahorro público y privado pueda apoyar el proceso de diversificación del aparato, a través de inversiones rentables y, en casos específicos, mediante transferencias directas del Estado a las comunidades para fortalecer su capacidad de ahorro y consumo.
- Ejercicio de una política de protección a la producción nacional competitiva y naciente, y una integración al mercado mundial que potencie las ventajas comparativas naturales y económicas, creando facilidades para la exportación y la sustitución de importaciones.
- Orientar recursos para un desarrollo tecnológico más autónomo que potencie las capacidades y conocimientos propios y acumulados en el proceso de desarrollo. Paralelamente, crear mecanismos para apropiarse y adaptar los conocimientos exógenos.
- Recuperar mecanismos de planeación a largo plazo en aspectos esenciales para el desarrollo productivo y social, como la construcción de infraestructura física y social, el desarrollo urbano y regional, el uso y desarrollo de los recursos naturales, la capacidad de endeudamiento externo y la integración en el mercado mundial.

Una política económica consistente con el desarrollo interno debe fundamentarse en los principios de estabilidad, crecimiento sostenido y redistributivo, coherencia, selectividad, viabilidad política, eficiencia, autonomía y competitividad internacional.

El problema fundamental que se les plantea a los países es la búsqueda de un crecimiento sostenido y estable en el largo plazo que, a su vez, contenga elementos redistributivos. La política macroeconómica tiene mucho que aportar en ese sentido y las economías campesinas sólo podrán superar sus limitaciones si operan en un mercado interno dinámico, donde pueden valorizar socialmente su trabajo y obtener oportunidades permanentes de empleo con sistemas de seguridad social y organizaciones de base que fortalezcan el poder de negociación de los asalariados.

La política macroeconómica deberá abrir el espacio para que la agricultura —recuperando su papel protagónico en el desarrollo socioeconómico, como elemento estratégico marginal— y la generación de empleo sean la base de una estrategia de crecimiento económico que conduzca hacia la industrialización. Esa estrategia puede fundamentarse en la búsqueda de un crecimiento equilibrado entre la agricultura y la industria, potenciando las complementariedades que existen entre ambos, sin centrar la prioridad en uno u otro sector. Ambos son prioritarios y se buscará desarrollar conjuntamente el aparato productivo, tratando de que la agricultura despliegue toda su potencialidad²⁰.

Lo anterior supone que la agricultura debe crecer a un ritmo acelerado, la demanda doméstica por productos agrícolas también. Paralelamente, se debe generar un aumento en la demanda de bienes y servicios producidos con una baja intensidad de capital, como lo ha sugerido Mellor (1986). Todo ello requiere cambio tecnológico, estímulos a la demanda de empleo no agrícola, infraestructura altamente desarrollada, aumento en la tasa de ahorro con mecanismos eficientes de mercado, una importante inversión en el agro y acción del Estado en algunos casos como comprador de última instancia.

El centro de una política de estabilidad económica en el largo plazo, que le dé un espacio apropiado a la agricultura en el desarrollo, compatible con la estabilidad social y la redistribución del ingreso, está en el manejo de las finanzas públicas, el logro de equilibrios en la balanza de pagos, el saneamiento que logre el control de la inflación y los mecanismos de planeación en el largo plazo.

La transferencia de recursos del resto de la sociedad a las economías campesinas, a pequeños productores y microrregiones, para que potencien sus aparatos productivos y generen más empleo, debe comenzar con la adecuación de la estructura tributaria para incrementar los impuestos directos provenientes del capital y las rentas de la tierra, sin que ello desestime la inversión. Los déficits fiscales que puedan surgir deben financiarse, evitando la emisión primaria y el excesivo endeudamiento externo.

La transferencia de recursos a comunidades campesinas o microrregiones puede partir de normas legales, como las que fijan porcentajes de traslados del impuesto IVA a los municipios para inversión, con la obligación de distribuirlos

20 Existe una abundante literatura sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico y social, tanto en los países industrializados como en los que se hallan en vías de desarrollo. Sería inútil referirlas aquí.

entre el área urbana y la rural; o la creación de mecanismos financieros de cofinanciación de inversiones con los municipios, a través de entidades creadas para tal fin, o la definición de un porcentaje de los recursos de crédito para los campesinos y pequeños agricultores.

Los organismos internacionales de crédito, que otorgan préstamos de carácter sectorial, deben abrir posibilidades de incluir recursos específicos para el desarrollo rural, en apoyo de actividades de fomento y desarrollo que potencien la capacidad de producción y la infraestructura social de la microrregión.

La reorientación del gasto público desde los grandes centros urbanos hacia las regiones o áreas menos desarrolladas, es el mecanismo básico para promover el desarrollo en esos espacios. Ello debe complementarse con la creación de mecanismos regionales y microrregionales que permitan la captación y reinversión de parte de los excedentes en esas mismas áreas, para romper las fuerzas que tienden a un traslado continuo de los excedentes desde las regiones hacia las áreas metropolitanas.

Estos traslados de recursos hacia las microrregiones tienen un propósito nacional: desarrollar el mercado interno, complementándolo con la producción para el mercado externo cuando existan ventajas para ello. La creación y potenciación de núcleos de acumulación que se van integrando y articulando en el nivel regional, bajo el criterio de la eficiencia, constituye un proceso en donde el Estado —en sus relaciones con la sociedad civil— podría hacer aportes de capital a través de empresas mixtas o fondos especiales. Con ello, pueden empezar a crearse sociedades abiertas donde la comunidad participa como socio, integrándose lentamente a la gestión.

Se trata de crear empresas microrregionales con participación del Estado, sin que éste sea necesariamente su administrador. Seguir el criterio de sociedades abiertas, combinado con formas asociativas y de gestión, permite ampliar el mercado y crear empleo, estableciendo un mayor control del excedente en las regiones.

La realización de esos proyectos —que deben basarse en la rentabilidad— requiere el necesario complemento de la responsabilidad del Estado para atender necesidades básicas de aquellas comunidades o sectores más vulnerables, mediante proyectos asistenciales.

El impulso de la integración de mercados entre países es un instrumento que puede darle viabilidad al desarrollo de nuevas empresas así como impulsar integraciones en el interior de los países. La creación de empresas

comercializadoras con criterios de rentabilidad, manejadas por la sociedad civil, en algunos casos con capital semilla del Estado, forma parte de este proceso de ampliación del mercado y creación de empleo, para lo cual es indispensable la organización de la comunidad.

La reestructuración de las finanzas públicas y un sano manejo de las mismas son condiciones necesarias para promover el desarrollo rural de una manera diferenciada, y un instrumento para democratizar el proceso de acumulación y revertir el sesgo anti-rural del gasto público.

El manejo de la tasa de cambio real es el punto central de la política macroeconómica para buscar precios relativos y rentabilidades adecuadas para el sector agropecuario y la reasignación de la inversión privada. Una política económica que conduzca a un descenso de la tasa de cambio real es responsable, en gran parte, del estancamiento de la actividad agrícola, en países donde un elevado porcentaje de los productos agropecuarios son importables o exportables. Un manejo apropiado de la tasa real de cambio que tenga en cuenta los términos de intercambio extranjeros (relación precio exportables/precio importables) y las políticas comerciales, debe conducir a precios relativos que estimulen la producción agrícola, en un contexto de protección eficiente a la producción nacional, tanto agrícola como industrial. Se trata entonces de seguir básicamente conservando una política comercial (aranceles, cuotas, subsidios) coherente con ello.

Una política de tasa de cambio real que mejore los precios relativos de la agricultura y disminuya la protección a la industria, debe complementarse con políticas sectoriales de precios que introduzcan diferenciaciones temporales, en el sentido de estimular la sustitución de importaciones o la generación de alimentos básicos para el mercado interno, vía transferencias, a través de investigación, crédito, organización de la comercialización, inversión, infraestructura y otros mecanismos.

Una mayor participación de los campesinos en el comercio internacional, apoyada en un adecuado manejo de la tasa de cambio, debe considerar como guía sus ventajas comparativas regionales en la producción de ciertos bienes, no necesariamente alimentos básicos.

Los equilibrios en la balanza de pago no sólo requieren un manejo adecuado de la tasa de cambio real, sino también del endeudamiento externo y de los déficit fiscales. Requiere en buena parte una política económica que garantice rentabilidad adecuada a los negocios y tasas de interés para fomentar el ahorro, con el fin de evitar la descapitalización de los países a través de la fuga de capitales. Ello tiene una estrecha relación con las posibilidades de reestructurar

el gasto público en el sentido ya anotado y, por tanto, de emprender y promover proyectos de desarrollo rural y microrregional.

Los estímulos a las exportaciones y la sustitución de importaciones deben fundamentarse no sólo en el manejo de la tasa real de cambio, sino también en programas de aumentos continuos de la productividad, así como en una política de protección eficiente que no grave las exportaciones o los bienes comerciables con aranceles, cuotas y otras restricciones a las importaciones de bienes e insumos.

La política macroeconómica debe concebirse, para los efectos del desarrollo rural diferenciado, como una que cambie el proteccionismo ineficiente por otro eficiente, dentro del criterio de una mayor apertura de las economías al mercado externo. Esta protección comercial no debe socavar las bases materiales mínimas que requieren los países para mantener una matriz productiva, donde tienen cabida actividades menos intensivas en capital y generadoras de empleo. Estas no sólo están en capacidad de competir con el exterior, sino también de ampliar el mercado interno.

La política de fomento y estímulo a las exportaciones (agrícolas e industriales), así como de sustitución de importaciones, constituyen un proceso combinado, que pasa por el eje de una industrialización abierta y competitiva que contenga mecanismos de freno a la creación de oligopolios y monopolios en el suministro de bienes básicos. Ello quiere decir que la política macroeconómica debe ser compatible con un proceso de crecimiento de la agricultura y la industria, donde se potencie la complementariedad entre ambos sectores y se conserve la seguridad alimentaria. Un amplio espacio para la producción de bienes básicos, orientando recursos a través del manejo de precios relativos y tasa de cambio real, implica necesariamente políticas redistributivas.

Lo anterior significa que no basta manejar tasas de cambio y políticas comerciales para asignar recursos entre sectores y bienes. Ello debe estar coordinado con la política de gasto público y las políticas sectoriales y redistributivas, en un equilibrio definido por el contexto económico y social y la capacidad de cada país para tomar decisiones políticas en beneficio de las mayorías.

Una política monetaria que conserve criterios de selectividad en el otorgamiento de créditos sectoriales, fijando actividades prioritarias, es condición necesaria para fomentar la producción. El diferencial de tasas de interés de fomento y las del mercado no pueden distanciarse mucho, para que no se presente una desviación de los recursos. En especial, el crédito de

producción y comercialización (centros de acopio integrados con agroindustria, empresas comercializadoras, infraestructura de almacenamiento, y otros) para pequeños productores debe guiarse por el criterio de fomento. Pero el crédito de fomento debe irse retirando de actividades económicas que, por su propia fuerza, puedan defenderse en el mercado, en especial las que se dirigen a los mercados externos o forman parte de grupos económicos y financieros.

El acceso al crédito, en la economía campesina, debe buscarse a través de sistemas institucionales adecuados a sus sistemas de producción. Además de la tasa de interés, importa mucho la oportunidad, el acceso sin trabas, los plazos y períodos de gracia, y los modelos de gestión productiva. Los pequeños productores pueden recibir subsidios por medio de los precios de los insumos, la transferencia gratuita de tecnología y otros servicios del Estado, que complementan las tasas de interés de fomento.

El crédito de fomento para medianos y grandes productores debe orientarse hacia la inversión de mediano y largo plazo, antes que hacia el capital de trabajo. Además, debe guiarse por criterios diferentes al monetarista, con que tradicionalmente se le maneja.

Como se indicaba en secciones anteriores, el manejo de la tasa de cambio real tiene una incidencia mayor en la asignación de los recursos entre sectores y puede anular los efectos de las intervenciones directas del Estado, a través de políticas de precios y crédito. Por ello, su manejo debe estar coordinado con las políticas sectoriales, lo cual sólo puede lograrse con una política macroeconómica que siga orientaciones de largo plazo, manejando algunos criterios de planeación. La formulación de políticas macroeconómicas de corto plazo causa muchos disturbios y continuos ajustes que no permiten un manejo racional de expectativas de parte de los empresarios y consumidores.

Las experiencias de planeación en América Latina no son el mejor paradigma para el desarrollo rural, pero el cambio de modelo de desarrollo que se sugiere, a lo largo de este documento, hace indispensable por lo menos un consenso sobre las características principales del futuro deseable de la sociedad y de las estrategias económicas y sociales que le sean compatibles. Dicho consenso se debe referir al largo plazo y es parte de un proceso político de capacidad de convocatoria de los estados. Las prioridades de una administración deben ajustarse a ese consenso, el cual no puede variar en el corto plazo y debe estar consignado en un plan de desarrollo de largo plazo. De no ser así, la política macroeconómica seguirá dando tumbos, manejando una visión cortoplacista, sin posibilidades de dar señales y orientaciones claras y estables para la inversión, implicando una excesiva intervención del Estado para regular o conciliar intereses.

El Estado no puede renunciar a sus atribuciones de orientar el uso de ciertos recursos básicos para la comunidad, interfiriendo en algunos casos las reglas del mercado, siempre que ello sea selectivo y obedezca a propósitos de desarrollo, sin bloquear las líneas maestras del proceso de acumulación que se requiera para buscar un futuro deseable de la sociedad.

Las observaciones anteriores conducen a no olvidar que el desarrollo rural sólo es factible en economías en crecimiento, donde continuamente se está fortaleciendo el aparato productivo y se amplían los mercados. Es la única manera de salir de las economías de autosuficiencia e infrasubsistencia en el nivel individual, manejando ese concepto en un ámbito microrregional o regional. La política macroeconómica, más que la sectorial, es la que finalmente constituye el sustrato que fundamenta esos procesos.

Ninguna de las políticas sectoriales, tales como precios, crédito, investigación, transferencia de tecnología, inversión pública en el agro y otros, producen resultados efectivos si no hay un manejo económico global que los viabilice y los haga sustentables en el largo plazo. Su coherencia interna es muy fácil de lograr, mas no ocurre así con la política macroeconómica. Igualmente, si se quiere tener un proceso de acumulación sostenido y estable que sustente el desarrollo rural, las políticas sectoriales deben supeditarse a la política macroeconómica y no al contrario. Por ello, la coherencia y el ajuste continuo entre ellas es tan indispensable.

Lo anterior no obsta para que muchas iniciativas de carácter sectorial, y aun microrregionales, encuentren vías de acceso a la política macroeconómica. Ello plantea la necesidad de la descentralización política y la desconcentración económica y administrativa, con mecanismos de acceso de los poderes locales y superiores.

Por otra parte, la estabilidad económica sugiere el fortalecimiento del Estado. La política macroeconómica no puede operar si el Estado no tiene una clara legitimidad y no cuenta con mecanismos adecuados para ejercer el poder político de decidir lo que más conviene a la sociedad, en el mediano y largo plazo, utilizando las coyunturas sólo para hacer ajustes a esos propósitos. Políticas macroeconómicas sólidas y sectoriales, coherentes y efectivas, requieren así un Estado fuerte dentro de un criterio democrático y de participación.

La política macroeconómica puede sentar las bases para un desarrollo descentralizado, desconcentrado, de democracia económica con equidad; pero es la política sectorial la que puede hacer las diferenciaciones necesarias para

atender la situación de los diferentes agentes socioeconómicos que participan en el proceso general de la producción.

Sistema institucional para el desarrollo rural

La aplicación de políticas diferenciadas exige un sistema institucional específico, establecido a partir de una reforma del Estado. Esta reforma debe caracterizarse por su funcionalidad para impulsar un modelo de desarrollo centrado en el refuerzo de la economía interior de los países, con base en el fortalecimiento de las microrregiones y las áreas rurales. Los principios básicos que deben guiar tal reforma son: la democracia local, la densificación de la sociedad civil, la integración, la descentralización y la desconcentración del Estado, la participación y movilización de la población.

Estos principios no constituyen realidades dadas en los países de América Latina y el Caribe. El problema consiste en producir las condiciones institucionales y socioeconómicas para generar el proceso de desarrollo rural, lo cual obviamente no se puede lograr de inmediato, sino que requiere una estrategia de largo aliento. Sin embargo, es importante que desde el inicio se propicie la creación de un marco socio-institucional adecuado, para una práctica democrática, participativa y descentralizada por parte de organizaciones sociales y gobiernos locales sólidos.

En síntesis, en el campo institucional es fundamental:

- Establecer una estructura descentralizada y desconcentrada en el nivel de las microrregiones, a partir de la transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, y de planes de capacitación y auto-capacitación para fortalecer las organizaciones e instituciones locales.
- Fortalecer las líneas de capacitación y formación de las organizaciones campesinas, asegurando que se conviertan en estímulos a la autogestión y no sólo en transferencia vertical de conocimientos; éstas permitirán una participación campesina con capacidad de decisión sobre sus condiciones de vida y de producción. Estas actividades deben cruzar el conjunto de acciones sectoriales que se realizan en el nivel local.

La definición de los gobiernos locales, con participación activa de las organizaciones como ejes de las políticas diferenciadas, apunta al fortalecimiento de la democracia, de la participación, de la movilización y de la capacidad de decisión local. Ello implica cambios institucionales para efectivizar la descentralización y desconcentración del Estado; y para que las

instancias locales no solamente tengan la capacidad de decidir sino que cuenten con los recursos para ejecutar sus decisiones y con el apoyo de las instancias nacionales encargadas de las políticas macroeconómicas y sectoriales²¹.

Para las políticas diferenciadas, es fundamental dotar a las instituciones locales de recursos y capacidad de decisión, atendiendo al hecho de que en el nivel local es posible (Schejtman 1987b; Cruz 1988):

- Diagnosticar con mayor precisión los problemas que afectan a la población en los diversos campos: producción, empleo, salud; lo cual se ve favorecido cuando existen en este ámbito las organizaciones de la sociedad civil con capacidad para representar los intereses de sus miembros.
- Ejercer un mayor control social para el seguimiento y reorientación de las políticas, pues la relación entre la población y los funcionarios del desarrollo rural, públicos como privados, es cotidiana.
- Coordinar con mayor precisión las actividades de los diversos organismos sectoriales. Asimismo, la concertación de políticas y acciones no adquiere el carácter abstracto que tiene en los espacios nacionales, debido a que las posibilidades de participación directa de la población son más amplias.
- Propiciar y generar la participación de la población microrregional, facilitando su poder de decisión sobre las condiciones laborales y sobre los resultados de su trabajo.
- Registrar con mayor precisión el análisis de los efectos de las políticas globales y macroeconómicas sobre las condiciones de los campesinos y de las microrregiones.
- Generar y concretar encadenamientos entre las diversas acciones sectoriales, económicas y de otra índole. El nivel local permite evaluar y medir las estrategias que buscan, por ejemplo, vincular las actividades de educación con la producción agropecuaria y el procesamiento agroindustrial, o con las necesidades de empleo.
- Coordinar con mayor facilidad acciones con instituciones locales de desarrollo como las ONG, las iglesias, los sindicatos y los partidos políticos,

21 Se desarrollan aquí los contenidos de la descentralización; ello es objeto de otro trabajo, a cargo de Darío Fajardo, paralelo al presente.

lo que permite potenciar capacidades instaladas y optimizar el uso de los recursos técnicos, humanos y financieros.

- Consolidar prácticas democráticas como la elección mayoritaria, la concertación, la negociación entre diversos sectores sociales, la participación social y el control sobre los gobernantes locales.

La propuesta de que el gobierno local conduzca el proceso de desarrollo rural no está exenta de problemas. Por un lado, las microrregiones son estructuras sociales conformadas por actores de diverso peso socioeconómico y político. Tradicionalmente, los comerciantes, hacendados y funcionarios públicos forman coaliciones anti-campesinas; aún más, en ocasiones se establecen alianzas entre dichos poderes y los dirigentes campesinos en función de prebendas. Asimismo las prácticas clientelistas son comunes y reposan en las características de las condiciones de producción y reproducción social de los campesinos.

La única manera de atacar este círculo de problemas consiste en transformar las condiciones y situaciones de producción que los originan, en fortalecer las organizaciones y participación campesinas, y en implementar procesos de capacitación socio-organizativas.

El desarrollo rural no depende solamente de lo que acontece en el nivel local. Como fue señalado oportunamente, es imprescindible realizar cambios en el modelo de desarrollo y en las macropolíticas y en las sectoriales, generando una estructura institucional con capacidad de gestión, ágil, localizada en el más alto nivel político administrativo. Estas medidas son fundamentales para romper una de las prácticas seculares y casi estructurales de nuestros estados: el descuido del interior del país y de los campesinos.

El organismo nacional encargado de dirigir la política diferenciada debe tener capacidad de jugar un papel central en las políticas de descentralización; discutir con las instituciones encargadas de las políticas macroeconómicas y sectoriales los contenidos de sus políticas y sugerir decisiones en relación con el ámbito de su actividad; canalizar recursos presupuestarios y no presupuestarios hacia los gobiernos locales; sistematizar la evaluación de las políticas diferenciadas, actualizándolas constantemente; establecer un inventario nacional de microrregiones, señalar prioridades en cuanto a la asignación de fondos y mantener una información actualizada sobre ellas; elaborar programas y proyectos de financiamiento que puedan presentarse a las instituciones de cooperación y encargarse del seguimiento de las solicitudes; y coordinar la cooperación técnica y financiera para lograr su utilización de manera racional y adecuada.

Para cumplir estas funciones, se requiere de un equipo pequeño y multidisciplinario con un alto compromiso respecto de la población campesina; un fondo especial de financiamiento que le facilite responder con agilidad a las demandas originadas en las microrregiones; un sistema de información y comunicación que le permita mantener un flujo permanente con las microrregiones, tanto en función del seguimiento y evaluación como de la corrección de las políticas instrumentadas; una relación permanente con las instituciones nacionales encargadas de obras o políticas de cobertura mayor que una microrregión; una reflexión metodológica sobre el tipo de actividad que tiene a su cargo y las implicaciones de naturaleza académica.

Es imprescindible que las instituciones sectoriales generen una capacidad de respuesta a las demandas que provienen desde las microrregiones: investigación tecnológica, políticas y procedimientos de crédito, sistemas de comercialización extra-local, apoyos concretos en ámbitos que rebasan las capacidades locales, otras²².

Finalmente, es necesario prestar atención a actividades sectoriales destinadas a fortalecer y potenciar los intercambios y complementariedades intermicrorregionales, bajo la perspectiva de densificar la economía interior de los países: carreteras interdepartamentales, sistemas de riego, electrificación, manejo de cuencas, fortalecimiento de mercados regionales, entre otros.

22 Debe pensarse que, en el nivel local, es posible establecer responsabilidades técnicas de tipo general, mientras que la acción especializada necesariamente tendrá una cobertura mayor.

BIBLIOGRAFIA

- ARCHETTI, E.; STOLEN, K.A. 1980. Burguesía rural y campesinado en la sierra ecuatoriana. Université de Toulouse - Le Mirail. Revista Caravelle (Francia) 34.
- ASTORI, D. 1986. Controversias sobre el agro latinoamericano. Buenos Aires.
- BABB, F. 1989. Between field and cooking pot. Austin, University of Texas Press. Sourcebooks in Anthropology.
- BANCO MUNDIAL. 1983. Informe sobre el desarrollo mundial. II. La gestión en el proceso de desarrollo. Washington, D.C.
- BARAHONA, R. 1985. La matriz campesina de investigación: Difusión, adopción y rechazo. Proyecto de Investigación.
- BARROS SILVA, P.L. 1988. Descentralización no setor Saúde. Presentado al Seminario CLACSO de Centralización/Descentralización. Bogotá.
- BARSKY, O.; COSSE, G. 1981. Tecnología y cambio social. Quito, FLACSO-PROTAAL.
- BEJARANO, J.A. 1989. Agricultura y políticas macroeconómicas: Una aproximación analítica. Revista de Planeación y Desarrollo 3-4.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO). 1986. Progreso económico y social en América Latina: Informe 1986. Washington, D.C.
- BOCCO, A. 1987. Auge petrolero: Modernización y subdesarrollo. Quito, CEN - FLACSO.
- BRIGNOL, R.; CRISPI, J. 1982. El campesinado en América Latina: Una aproximación teórica. Revista CEPAL (Chile) 18.
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE);
FAO. 1986. Agricultura campesina en América Latina y el Caribe. Santiago.
- _____. 1988. Desarrollo agrícola y participación campesina. Santiago, Chile.

- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1989. Economía campesina y agricultura empresarial. Méx., Siglo XXI.
- CEPEL (CENTRE COMPARTIF DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES ESPACES LOCAUX). 1986. Les mutations de l'administration locale en Europe Occidentale. Montpellier, Francia.
- CHAYANOV, A.V. 1988. La organización de la unidad económica campesina. In Economía Campesina. Orlando Plaza (Ed.). Lima, DESCO.
- CHIRIBOGA, M. 1982. El Estado y las políticas en América Latina. In Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación (14., Morelia, Méx.). Ponencia. Morelia, Méx.
- _____. 1986. Crisis económica y movimiento campesino e indígena. Revista Andina (Perú) 4(1).
- _____. 1989. Estudio sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de Ecuador. San José, C.R., IICA. (Mecanografiado).
- _____.; LANDÍN R.; BORJA, J. 1989. Los cimientos de una nueva sociedad: Cantones, campesinos y desarrollo. Quito, MBS-IICA.
- COMISION BIRD-WIESNER. 1981. Informe sobre las finanzas intergubernamentales en Colombia. In Resumen Ejecutivo del Proyecto de Apoyo al Proyecto de Descentralización COL 86/010 BIRF. Informe. Bogotá.
- CORRALES, J.L. 1989. Análisis de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural: Estudio de caso para Honduras.
- CRISPI, J. 1982. Neoliberalismo y campesinado en Chile. Estudios Rurales Latinoamericanos 5:2.
- CRUZ, M.F. 1988. El proceso de municipalización en el sector rural chileno. In Gobierno Local y Participación Social. Chile, GIA.
- DANDLER, J. 1986. Avances en los enfoques conceptuales sobre la cuestión agraria en América Latina. CLACSO. Revista David y Goliath (Arg.) 49.

- DE JANVRY A.; SADOULET, E. 1988. Debt, crisis, adjustment policies and rural development in Latin America. In The inter- relationship between macro-economic policies and rural development. Gêneve, OIT.
- _____. *et al.* 1989. Rural development in Latin America: An evaluation and a proposal. San José, C.R., IICA.
- _____.; MARSH, R.; RUNSTEN, D.; ELIZABETH SADOULET E.; ZABIN, C. 1989. Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe. In La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. F. Jordán (Comp.). San José, C.R., IICA.
- DE JANVRY, A. *et al.* 1989. Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe. In La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. Jordán, F. (Comp.). IICA.
- DELGADO, N.G. 1989. Estudio sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural en Brasil. San José, C.R., IICA. (Mimeo).
- DOS SANTOS, M. 1987. Latinoamérica: Lo político y lo social en la crisis. Buenos Aires, CLACSO.
- ESTESO, R. 1988. El proceso de reforma institucional del Estado peruano. In Seminario Internacional de Reforma del Estado en América Latina (1988, Bogotá, Col.).
- ENCINAS, A. 1989. Alternativas políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de México.
- ESTESO, R.; CAPRARO, H.M. 1988. Norte Grande: Estado, región descentralización. Buenos Aires, IIPAS.
- FAJARDO, D. 1990. Descentralización y participación en la administración de las políticas y programas de desarrollo rural. San José, C.R., IICA. 82 p.
- FALS BORDA, O. *et al.* 1988. La insurgencia de las provincias. Bogotá, Siglo XXI.
- FAO. 1988. Potential for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean. II. Rural poverty. Roma.
- FDRI (FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO). 1987. Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural. Bogotá, Col.

- FESCOL (FUNDACION FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA). 1989. La reforma del Estado en América Latina. P. Medellín (Comp.). Bogotá.
- FIGUEROA, A. 1986. Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina. Río de Janeiro, Bra., Programa ECIEL.
- FRANK, A.G. s.f. El desarrollo del subdesarrollo. Méx., Siglo XXI.
- GARRET, P. 1985. Tecnología apropiada para pequeños propietarios: Algunas implicaciones de la estratificación social para la investigación en sistemas de producción agropecuaria. Revista Estudios Rurales Latinoamericanos 8(2).
- GOUGH, I. 1989. Gastos del Estado en el capitalismo avanzado. In El Estado en el capitalismo contemporáneo. Méx., Siglo XXI.
- GROUND, R.L. 1987. Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico de América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. Revista CEPAL (Chile) 33.
- GRUPO ESQUEL. 1982. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectiva. In La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. Jordán F. (Comp.). Revista CEPAL (Chile) 18.
- HAVENS, E. 1984. Transformación de la agricultura, acumulación de capital y el Estado. Revista Estudios Rurales Latinoamericanos (Col.) 7: 1.
- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial: Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José, C.R. Serie Documentos de Programas no. 1.
- _____. 1989a. Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe: Documento principal. San José, C.R.
- _____. 1989b. La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. F. Jordán (Comp.). San José, C.R., IICA.
- _____. 1989c. Informes nacionales: Estudios sobre descentralización y participación campesina. San José, C.R.
- _____. 1990. América Latina y el Caribe: Pobreza rural persistente. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 17.

- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1990. Descentralización y desarrollo rural. San José, C.R., IICA.
- _____.; RISPAL (RED DE INVESTIGACION EN SISTEMAS DE PRODUCCION ANIMAL EN AMERICA LATINA). 1989. Ciencias sociales y enfoque de sistemas agropecuarios. E. Nolte, M. Ruiz (Eds.). Lima. 172 p.
- JARAMILLO, M.; URIBE-ECHEVERRÍA, F. 1986. Pobreza, participación y desarrollo regional. Bogotá, CIDER, Universidad de Los Andes.
- JORDAN, F. *et al.* 1989. La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario. In La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. F. Jordán (Comp.). San José, C.R., IICA.
- JUNTA ACUERDO DE CARTAGENA. 1988. Metodologías para el estudio de los sistemas de producción agrícola con fines de desarrollo rural. Ven., PADT-Rural.
- KRUEGER, A.; SCHIFF, M.; VALDES, A. 1988. Agricultural incentives in developing countries: Measuring the effect on sectorial and economy wide policies. World Bank, Economic Review.
- LIPIETZ, A. 1977. El Capital y su espacio. Méx., Siglo XXI.
- LOPEZ, C., 1987. Crisis, políticas de ajuste y agricultura. Revista CEPAL (Chile) 33.
- MARTINEZ, A. 1987. Políticas de ajuste y desarrollo agropecuario. Bogotá, FESCOL.
- _____. 1989. El fondo DRI en Colombia: Análisis de una política para el desarrollo rural. San José, C.R., IICA. (Mecanografiado).
- MAYORGA, R. 1987. Democratización y modernización del Estado: El caso de Bolivia. In Seminario Regional, Ciencias Sociales, Crisis y Requerimientos de Nuevos Paradigmas en la Relación Estado/Sociedad/Economía. Lima, Proyecto RLA 86/001. CLACSO.
- MELLOR, J.W. 1986. La agricultura en el cambio hacia la industrialización. In Development strategies reconsidered. Transaction Books. Trad. por Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Ensayos sobre Economía Cafetera no. 3.

O'CONNOR, ?. 1973. The fiscal crisis of the state. New York.

PLAZA, O.; FRANCKE, M. 1981. Formas de dominio, economía y comunidades campesinas. Lima, DESCO.

_____. *et al.* 1985. Promoción campesina y desarrollo rural. Lima, DESCO.

_____. 1988. Economía campesina. 2a. ed. Lima, DESCO.

_____. 1989a. Análisis sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de Perú. IICA. (Mimeo).

_____. 1989b. Cambio social y desarrollo rural. In SEPIA III. Ponencia. Lima, Perú.

POULANTZAS, N. 1985. Poder político y clases sociales. 22 ed. Méx., Siglo XXI.

RAMGOPAL, A. 1985. Price distortions and growth in developing countries. Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper no. 575. (Management and Development Series no. 2).

REUBEN SOTO, W. 1990. La juventud rural en América Latina y el Caribe. San José, C.R., IICA.

RIVERA, R. 1988. Gobiernos locales y desarrollo. In Gobierno local y participación social. Santiago, Chile, GIA.

ROMERO, S. 1988. Innovaciones políticas en el Estado boliviano: Centralización y descentralización. La Paz, FLACSO, Programa Bolivia.

SHANIN, T. 1982. Campesinado y sociedades campesinas. Méx.

SCHEJTMAN, A. 1987a. Campesinado y seguridad alimentaria. Revista Estudios Rurales Latinoamericanos 10(3).

_____. 1987b. Comentarios y perspectivas acerca del poder local en GIA: Administración local y participación social.

SCHELL, G. 1989. Estudio sobre las políticas diferenciadas: El caso de Guatemala. IICA.

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (MEX.). 1988. Descentralización. Méx., F.C.E. Cuadernos de Renovación Nacional.
- URIBE-ECHEVARRIA, F. 1986. Pobreza y planificación regional. In Pobreza, participación y desarrollo regional. M. Jaramillo; F. Echevarría-Urbe (Eds.). Bogotá, CIDER, Universidad de Los Andes.
- VALDES, A. 1986. Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: La experiencia sudamericana. In Progreso económico y social en América Latina: Informe 1986. BID.
- VUSKOVIC, B. 1989. Políticas macroeconómicas y desarrollo rural en América Latina: Material docente. PROCAPLAN.
- WARMAN, A. 1980. Frente a la crisis política agraria o política agrícola. In Ensayos sobre el campesinado en México. A. Warman. Méx., Nueva Imagen.

PROGRAMA III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan al desafío de cómo vincular sus procesos de modernización (crecimiento económico basado en los cambios tecnológicos) y democracia a su reinserción en la economía internacional. Para que esa reinserción sea exitosa, eficiente y estable, la modernización productiva exige la configuración de políticas e instituciones que permitan garantizar la igualdad de oportunidades para todos los grupos sociales.

El propósito central del Programa III es el de apoyar a los Estados Miembros en el perfeccionamiento de su capacidad técnica para elaborar estrategias nacionales, políticas diferenciadas y programas de desarrollo regional rural, que vinculen los sistemas institucionales y las organizaciones no gubernamentales. A la vez, promueve la modernización democrática e incluyente del sector agropecuario y el desarrollo equitativo de los grupos de bajos ingresos.

Lo señalado permite potenciar su contribución a la reactivación del sector agropecuario, fortalecer la participación de los grupos campesinos, pequeños productores y mujeres en las decisiones que los afectan, y mejorar las condiciones de vida de la población rural, particularmente aquella de menores recursos.

Áreas de Concentración y Acciones Específicas

Para abordar esa problemática, el Programa III concentra sus actividades en cuatro áreas:

a. **Fortalecimiento de Instituciones de Desarrollo Rural**

Su principal objetivo es el de fortalecer y adecuar, en sus aspectos técnicos y operativos, los sistemas institucionales públicos y privados, responsables por el desarrollo rural, a la formulación y ejecución de políticas diferenciadas, programas y proyectos para pequeños productores rurales, con criterios descentralizados y participativos.

b. **Género en la Modernización de la Agricultura**

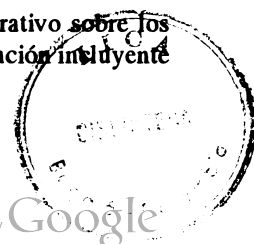
El carácter interprogramático de esta área de trabajo tiene como propósito contribuir a la equidad y eficiencia de los procesos de desarrollo de la población rural, mediante la integración de los intereses específicos de las mujeres en las políticas, programas y proyectos que llevan a cabo las instituciones públicas y privadas.

c. **Agroindustria Rural**

Su objetivo primordial es el de integrar los esfuerzos de organismos internacionales, públicos y ONG, con miras a fortalecer, estimular y promover la agroindustria rural en el contexto de programas nacionales y proyectos de desarrollo rural.

d. **Modernización Incluyente: Mecanismos y Procesos**

Esta área se concentra en la investigación y desarrollo conceptual y operativo sobre los requerimientos políticos, sociales e institucionales para lograr la modernización incluyente de la agricultura y del sector rural.



**SERIE DOCUMENTOS DE PROGRAMAS
PROGRAM PAPERS SERIES**

- 1 LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORIAL: Alcances para la Reactivación y Desarrollo de la Agricultura. Agosto 1987/IICA
- 2 FOROS INTERNACIONALES SOBRE PRODUCTOS AGRICOLAS: Situación y Perspectivas. Agosto 1987/H. Rodas Melgar
- 3 CAPACITACION CAMPESINA: Un Instrumento para el Fortalecimiento de las Organizaciones Campesinas. Octubre 1987/IICA
- 4 TECHNOLOGICAL INNOVATIONS IN LATIN AMERICAN AGRICULTURE. November 1987/A. de Janvry, D. Runsten, E. Sadoulet
- 5 EXPERIENCIAS EN LA APLICACION DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL. Diciembre 1987/F. Jordán, D. Londoño
- 6 LAS AGRICULTURAS DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA CRISIS ACTUAL: Condiciones, Desempeño y Funciones. Julio 1988/M. Kaminsky
- 7 LA NUEVA BIOTECNOLOGIA EN AGRICULTURA Y SALUD. Julio 1988/IICA
- 8 AGRICULTURA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN CENTROAMERICA. Octubre 1988/H. Fallas, E. Rivera
- 9 MEXICO EN LA RONDA URUGUAY: El Caso de la Agricultura. Enero 1989/C. Luiselli Fernández, C. Vidali Carbajal
- 10 LA ECONOMICA CAMPESINA EN LA REACTIVACION Y EL DESARROLLO AGROPECUARIO. Febrero 1989/IICA
- 11 HUMAN CAPITAL FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA. June 1989/G. E. Schuh, M.I. Angeli-Schuh
- 12 RURAL DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA: An Evaluation and a Proposal. June 1989/A. de Janvry, R. Marsh, D. Runsten, E. Sadoulet, C. Zabin
- 13 HACIA UNA ESTRATEGIA TECNOLÓGICA PARA LA REACTIVACION DE LA AGRICULTURA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Julio 1989/E. Trigo, D. Runsten
- 14 LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y LA AGRICULTURA. Setiembre 1989/C. Pomareda, R. Norton, L. Reza, J. Torres Zorrilla
- 15 ACCESO A MERCADOS Y COMERCIO INTRARREGIONAL. Setiembre 1989/A. de la Ossa, A. Guerra-Borges
- 16 INVERSION Y MECANISMOS PARA LA MOVILIZACION DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA AGRICULTURA. Setiembre 1989/R. Vásquez, R. Webb, C. Pomareda, F. Cirio
- 17 AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Pobreza Rural Persistente. Enero 1990/IICA
- 18 BIOTECNOLOGIA E INDUSTRIA: Un Ensayo de Interpretación Teórica. Noviembre 1990/I. Avalos Gutiérrez
- 19 TECNOLOGIAS DE AMERICA DEL NORTE PARA EL PROCESAMIENTO DE ALIMENTOS. Noviembre 1990/P. G. Muller, R. Riel
- 20 NUEVAS ESTRATEGIAS EN LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA AGROPECUARIA PARA EL ISTMO CENTROAMERICANO. Noviembre 1990/D. Kaimowitz, D. Vartanián
- 21 LA COOPERACION TECNICA EN LOS PRESTAMOS DE AJUSTE SECTORIAL AGROPECUARIO: La Experiencia Argentina. Febrero 1991/C. Garramón, E.S. de Obschatko
- 22 TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES Y RELACIONES INTERSECTORIALES DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Agosto 1991/J. Torres Zorrilla
- 23 LA PROBLEMÁTICA DEL DESARROLLO DE LAS AGROBIOTECNOLOGIAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Setiembre 1991/W. R. Jaffé
- 24 APERTURA ECONOMICA: Características e Implicaciones para el Sector Agroalimentario en América Latina y el Caribe. Setiembre 1991/R. A. Trejos, C. A.M. Santana
- 25 BASES PARA UNA AGENDA DE TRABAJO PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO SOSTENIBLE. Setiembre 1991/IICA También disponible en inglés.
- 26 THE SINGLE EUROPEAN MARKET OF 1992: Implications and Policy Options for Caribbean Agriculture. September 1991/D. Budhram, L. Rock
- 27 ARMONIZACION DE POLITICAS Y MODERNIZACION DE LA AGRICULTURA EN CENTROAMERICA: Estrategia en Procesos de Ajuste y Apertura Económica. Febrero 1992/R.A. Trejos, C. Pomareda, D. Herrera
- 28 MODERNIZACION DEMOCRATICA E INCLUYENTE DE LA AGRICULTURA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Abril 1992/F. Calderón, M. Chiriboga, D. Piñeiro
- 29 EL COMERCIO INTRARREGIONAL DE GRANOS BASICOS EN CENTROAMERICA. Junio 1992/D. Herrera, M. Jiménez
- 30 EL APOYO TECNOLÓGICO NECESARIO PARA PROMOVER LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS NO TRADICIONALES EN AMERICA CENTRAL. Julio 1992/D. Kaimowitz
- 31 CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES, MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO INTERNACIONAL: Una visión desde América Latina y el Caribe. Setiembre 1992/M. Otero, G. Estefanell, E. Trigo
- 32 DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL Y DESCENTRALIZACION. Febrero 1993/M. Chiriboga, O. Plaza

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 29-02-22
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR/FAX (506) 29-47-41, 29-26-59 IICA COSTA RICA