

IICA-CIDIA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

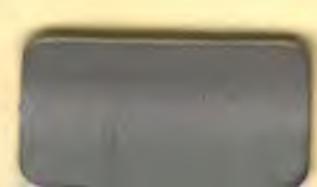
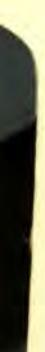
0 6 AGO 1992

IICA — CIDIA

c

Handwritten text at the top of the page, possibly a title or header, including the word "PROBATION" and some illegible characters.

Vertical handwritten text on the right side of the page, possibly a date or a reference number, including the word "PROBATION" and some illegible characters.



0 6 AGO 1992

IICA - CIDIA

✓
**POLITICAS DIFERENCIADAS PARA
EL DESARROLLO RURAL
-Enfoque Conceptual y
Propuesta-**

**PROGRAMA DE ORGANIZACION Y
ADMINISTRACION PARA EL
DESARROLLO RURAL**

El Proyecto IICA/ACDI, Subproyecto de Desarrollo Rural, a partir de setiembre de 1988, inició en los países estudios de caso en relación con las Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, y solicitó a Manuel O. Chiriboga V. y Orlando Plaza elaborar la sistematización de los contenidos de los documentos y el enfoque conceptual que en ese contexto permitiera la discusión sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural. Posteriormente, el señor Carlos Amat y León apoyó la sistematización en el campo de las políticas macroeconómicas, las mismas que fueron complementadas por el señor. Absalón Machado, a quien correspondió la versión final de la parte pertinente..

MAYO 1990

6V 31048

00003919

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	
I. POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL	1
II. ENFOQUE CONCEPTUAL	8
2.1 Niveles de Análisis y de Políticas	10
2.2 Tipos de Propuestas y Niveles Sociales de Acción	12
III. MODELO DE DESARROLLO, SOCIEDAD RURAL Y ECONOMIA CAMPESINA	
3.1 El Modelo de Desarrollo y el Desarrollo Rural	18
3.1.1 Modelo Agroexportador	18
3.1.2 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones	19
3.1.3 Modelo Neoliberal	22
3.1.4 Los Efectos de los Modelos de Desarrollo sobre el Agro y el Campesinado	23
3.2 Heterogeneidad Agraria y Diferenciación Campesina	25
3.2.1 Economía Campesina y Sociedad Rural	25
3.2.2 Economía Campesina y Lógica de Producción	27
3.3 Sistema de Producción	30
3.4 Las Microregiones	33
3.4.1 Microregiones: Relación Ciudad-campo y Organización de la Producción	34
3.4.2 Microregión, Estados y Densificación de la Sociedad Civil	37
3.4.3 Microregión: Generación de Excedente y Articulación Socioeconómica	39
3.4.4 Microregión como Unidad Mínima de Planificación	40
3.5 Las Políticas Sectoriales	41
3.5.1 Políticas Sectoriales Dirigidas a las Actividades Productivas	42
3.5.2 Las Políticas Sectoriales Dirigidas a Elevar las Condiciones Generales de la Reproducción de la Actividad Económica	46

3.5.3	Política Sectorial a Modificar las Características Cualitativas de la Fuerza de Trabajo e Incidir en sus Condiciones de Reproducción	47
3.6	La Política Macroeconómica	49
3.6.1	Las Políticas Macroeconómicas	50
3.7	Sistema Institucional para el Desarrollo Rural	65
IV.	PROPUESTA DE POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL	73
4.1	Microregiones	74
4.1.1	Niveles Sociales y Núcleos de Actividad	74
4.1.2	La microregión como Unidad Mínima de Planificación	76
4.2	Propuesta de Políticas Sectoriales para el Desarrollo Rural	83
4.3	Propuesta de Política Económica	86
4.3.1	La Política Macroeconómica	88
5.4	Sistema Institucional para las Políticas Diferenciadas	95

I. POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL

América Latina y el Caribe, a lo largo de más de tres décadas han acumulado experiencias de desarrollo rural, si por éste entendemos 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, etc. Una evaluación somera de esa 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 son decepcionantes. En México luego de tres grandes programas: el PIDER, el SAM y el PRONADRI que se extienden sobre 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 (1).

La experiencia no es diversa en Ecuador donde, a pesar de contarse con más de 10 años de programas de desarrollo rural, la producción campesina serrana, que está en manos de la población más pobre del país, ha decrecido en términos relativos (2). En Colombia, los resultados del

-
- (1) A. Encinas, Alternativas Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural. El caso de México, mecano, 1989. En dicho trabajo se señala que la población urbana representa hoy día 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 aquella empleada en el sector servicios creció del 37.7% al 52.7%; y que la producción de básicos se encuentra estancada.
- (2) cfr. M. Chiriboga, Estudio sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, el caso de Ecuador, IICA, mecano, 1989, donde 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 es hoy día más bajo que a inicios de la década de los setenta.

programa 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 (3).

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: PIN y PROTERRA a inicios de los setenta, Polonordeste en el resto de la década y 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 privilegió el complejo agroindustrial y la economía urbana (4).

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 (5). Otras evaluaciones globales sobre la efectividad de las propuestas del desarrollo rural, tienden a confirmar el efecto restringido de sus resultados.

-
- (3) cfr. Astrid Martínez, El Fondo DRI en Colombia: análisis de una política para el desarrollo rural, IICA, mecano, 1989.
 - (4) Nelson Giordano Delgado, Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural en Brasil, IICA, mecano, 1989.
 - (5) Ver a este respecto los trabajos de José Luis Corrales, Análisis de las Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural: estudio de caso para Honduras, mecano, 1989; Orlando Plaza, Análisis sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, el caso Perú, IICA, mecano, 1989; Guillermo Schell, Estudio sobre las Políticas Diferenciadas, el Caso de Guatemala, IICA, mecano, 1989.

Los magros resultados obtenidos por los programas y proyectos de desarrollo rural obligan a analizar la dinámica social campesina en relación a 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 aun 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 (6) .

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 una propuesta poco novedosa que pretende 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, alternativas 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 y creativo esfuerzo colectivo, partir de nuestras propias realidades y recursos y 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 adquiridas que constituyen un capital social en la elaboración de alternativas. Ello es particularmente cierto respecto a

(6) Alain de Janvry et al, Impacto de la Crisis en la Economía Campesina de América Latina y el Caribe, en F. Jordán compilador, La Economía Campesina: crisis, reactivación y desarrollo, IICA, San José, 1989.

la problemática rural, tanto desde un punto de vista académico como práctico.

Plantear alternativas para el desarrollo rural implica replantear los enfoques utilizados para su definición (7). Tradicionalmente se ha considerado que existe desarrollo rural cuando se ha conseguido niveles aceptables de producción y productividad de la agricultura campesina y 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, además 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; el respeto a 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.

(7) El conjunto de estudios y experiencias en desarrollo rural parecen apuntar hacia allá. Para una síntesis de los planteamientos originados en las ciencias sociales sobre desarrollo rural se puede consultar entre otros, Danilo Astori, *Controversias sobre el Agro Latinoamericano*, CLACSO, Buenos Aires, 1986; Jorge Dandler, *Avances en los Enfoques Conceptuales sobre la Cuestión Agraria en América Latina*, en *Revista David y Goliath*, No. 49, CLACSO, Buenos Aires, 1986 y consultar la colección de la *Revista Estudios Rurales Latinoamericanos*, Bogotá, que resume los principales debates sobre la problemática rural en la región. Igualmente Plaza, Orlando et al, *Promoción Campesina y Desarrollo Rural*, DESCO, Lima, 1985, para el Caso de Perú.

- b. Ampliar el ámbito de las políticas, programas y proyectos para el desarrollo rural -superando la visión que lo 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 la urbana.

La posibilidad de concretar estos objetivos, en cada país, es diferente, de acuerdo al contexto legal, institucional y a 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 preexistente (8).

- c. Superar la visión que reduce el desarrollo rural a procesos individuales y a opciones de política que actúan a nivel de unidades de producción aisladas, y normalmente solo con los jefes de dichas unidades, e implementar por lo tanto una opción que impulse procesos de transformación dinámicos a **nivel de las sociedades rurales**. En ese sentido consideramos que la **unidad mínima de planificación y de acción** para el desarrollo rural es la microregión; entendida como la sociedad local, es decir el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales, espacialmente establecidas que permite comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que la conforman, así como el funcionamiento del poder (9).
- d. Superar el planteamiento dualista, que ha estado en la base de la mayor parte de los programas de desarrollo rural, que postula la posibilidad de lograr cambios en la sociedad rural modificando exclusivamente algunos aspectos de la realidad agraria, sin afectar al sector urbano industrial y a las relaciones que vinculan a los dos sectores (10). 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 éste privilegia a la ciudad y a la economía urbana en desmedro de la sociedad rural.

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

(9) Una presentación más elaborada sobre el punto se presenta en el acápite sobre Microregiones.

(10) Ver Plaza, Orlando, "Cambio social y desarrollo rural", Ponencia presentada al SEPIA III, Lima, Perú, 1989.

El conjunto de tareas y requerimientos señalados exige 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 aquellas 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 buscan modificar alguna o algunas de las características, particularmente aquellas vinculadas a su inserción asimétrica con el resto de la sociedad con la finalidad de generar un proceso de desarrollo rural de las características señaladas anteriormente.

Dichas políticas se caracterizan por:

- a. Formar parte de una propuesta de desarrollo económico y social global a partir de lo cual se articulan un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales, de programas y de acciones.
- b. Tener una cobertura nacional, pero considerando especificidades regionales y microregionales, ecológicas y étnicas.
- c. Una permanencia en el tiempo, y por distinguir acciones de corto, mediano y largo plazo con una perspectiva dinámica por la cual las acciones se deciden en función de la retroalimentación de las transformaciones que ocurren como efecto del proceso desencadenado.
- 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 a nivel nacional como local, que asegura 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 y presentar un

conjunto de recomendaciones para su instrumentación en función del desarrollo rural.

Obviamente este constituye un esfuerzo inicial sujeto a ampliación de cada uno de los segmentos que involucra. En ese sentido se privilegia una presentación que señala los elementos conceptuales principales y las relaciones que establecen entre ellos (11).

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

II. ENFOQUE CONCEPTUAL

En esta sección se desarrollará la perspectiva analítica y conceptual que se utilizará para el análisis y evaluación de las políticas y propuestas para el desarrollo rural. El interés central consiste en mostrar la amplitud del panorama, y la necesidad 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 debido, entre otras razones, a que 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 socio-económica 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 a 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 necesariamente se corresponden, y cuyos especialistas no siempre cuentan con puentes adecuados para interactuar.

La propuesta requiere un nivel de elaboración propio que conjugue los conocimientos alcanzados con los objetivos buscados, 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.

El no tomar en cuenta las dinámicas social y política, hace que las formulaciones para el desarrollo rural se conviertan 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, de preferencia, en sus logros económicos.

Se pierde así de vista, que el Desarrollo Rural es un proceso socio-económico, y no el conjunto de políticas, programas y proyectos; estos 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 generales, la propuesta global, asumiendo como tal al 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 requieren 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 definir social y políticamente el problema y 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 con 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 recursos (12); lo que se ve reforzado porque generalmente los gobiernos 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, supone atender a dos tipos de entradas expositivas y lógicas, que siendo complementarias, usualmente no se las desarrolla en conjunto. Cada una de estas entradas tiene sus propios niveles de análisis y de acción y reclama coherencia al interior y entre ellas.

A continuación se presentará, 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.

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

2.1 Niveles de análisis y de políticas

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

ENTRADA CONCEPTUAL	ENTRADA DE LA FORMULACION DE POLITICAS
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. Política macro

Existe una relación entre cada uno de los correspondientes niveles de cada entrada, que requiere ser trabajada ex-profeso. Los conocimientos generados no producen automáticamente propuestas para la acción; de otro lado, la formulación de política exige conocer la realidad en que actúa, y no reducirse al manejo técnico instrumental para adecuar objetivos y medios, como si estos 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 son centrales para el análisis y para la formulación y aplicación de políticas; entre estos procesos se anotan los siguientes:

- a. El tejido social que caracteriza a la sociedad global y a 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, reglas de juego de la interacción, y amplitud o estrechez de los espacios sociales en que se realizan (por ejemplo existencia de campos políticos nacionales o regionales).

- b. Dinámica del poder y de las formas de dominio existentes, atendiendo tanto a las esferas estatales como a la privada. Esto supone considerar: el proceso de separación del poder público del privado que según los países se encuentra en distinto momento.

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, y con éxito, las propuestas de transformación, provenga del Estado o de las organizaciones campesinas, a través de distintos medios.

- c. El grado de desarrollo del Estado, no solo como aparato estatal, sino como institución legitimada, que universalmente garantice la ciudadanía a todos sus miembros, y ejerza capacidad de conducción y aplicación de propuestas. Lo que supone analizar el tipo de relación entre el Estado y Sociedad Civil, y las expectativas y desconfianzas mutuas entre ambas esferas.
- d. La diversidad cultural y étnica de la sociedad, 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, y la existencia o no de un comportamiento político e institucional de respeto y tolerancia a 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.
- e. 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 que se presenta, la posibilidad de conjugar las dos entradas en función el desarrollo rural, está dada, a nivel analítico y de ejecución por **la micro-región 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 que tenga éxito, la propuesta requiere ser participativa, democrática y transformadora, y partir de la dinámica social.

2.2 Tipos de propuestas y niveles sociales de acción

Las propuestas de políticas pueden clasificarse de acuerdo a diversos criterios; para los propósitos de analizar y formular políticas para el 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 PRIVILEGIA LA ACCION	CONTENIDOS DE LA ACCION
Actores: individuos, colectividades	Psicosocial: motivación al logro Educativos: capacitación Técnico-productivo; infraestructura
Estructuras sociales: localidades, microregiones, regiones	Manejo de cuencas Desarrollo regional; propiedad y tenencia de la 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 conceptual y de formulación de políticas con el tipo de intervención.

ENTRADAS LOGICAS		TIPOS DE PROPUESTAS SEGUN	
Conceptual	Políticas	Niveles sociales	Contenidos de la acción
Lógica de unidades de producción	Proyectos y programas de desarrollo rural	Actores	Psicosocial: motivación al logro Educativos: capacitación Técnico-productivo; infraestructura
Naturaleza y funcionamiento del aparato productivo, división social del trabajo.	Sectorial (inter-sectorial)	Estructuras sociales	Manejo de cuencas, desarrollo regional; propiedad y tenencia de la tierra.
Reproducción social y lógica de acumulación	Política macro	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 hacen relación a tres especializaciones académicas:

- a) el estudio de la consistencia de los instrumentos y políticas macroeconómicas, intersectoriales y sectoriales y con relación a los programas y proyectos;
- b) 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,
- c) el examen del tipo de negociación y de juegos de poder que se encuentran tras la toma de decisión.

En síntesis:

1. 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 se elaboran considerando los cuatro campos y sus respectivos niveles, presentados en el último cuadro.

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

2. 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.
3. En el caso del desarrollo rural, lo usual es tomar como unidad de acción y planificación a las familias campesinas, como actores individuales carentes de recursos; muy escasas veces se les ubica como parte de estructuras sociales (las sociedades locales o microregiones) y mucho menos dentro de los procesos globales que caracterizan a la sociedad.
4. Lo anterior es un contrasentido con respecto a la constatación proveniente de 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.
5. Las políticas de desarrollo rural no han generado propuestas para enfrentarse en la práctica a los problemas de las sociedades rurales.
6. 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, para evitar la dispersión e inutilidad de actividades y para superar las limitaciones operacionales de los conceptos. Para lo cual es necesario conjugar conocimientos y prácticas existentes con el fin de lograr una manera distinta de aproximarse a la realidad y de intervenir en ella.

Desde esta perspectiva por ejemplo, es necesario asumir para la acción y las políticas los postulados que sostienen, en base a la evidencia empírica que:

- a. Las economías campesinas se caracterizan por tener una lógica de producción y reproducción diferente a la de las Empresas.
- b. 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 mediados temporal, espacial y socialmente).
- c. Tienen un sistema de producción, que combina actividades agropecuarias y extra-agropecuarias, las cuales pueden ser monetarizadas y no monetarizadas.
- d. Están insertas en diversas formas de organización social de la producción.
- e. 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 microregiones.
- f. 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, etc., a partir del mejor manejo de los recursos de las familias campesinas, sin atender a que su lógica productiva está directamente vinculada a 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, para 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 ellos no se desprenden recetas comunes para todos los tipos, sino recomendaciones básicas a partir de las cuales privilegiar ciertos

aspectos, de acuerdo a 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:

- a. Tipología socio-económica de micro-regiones (13).
- b. Tipologías de estrategias de producción familiares.

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 a la sociedad.
- Ubicar los niveles claves en la dinámica social, los núcleos de acción: macro, sectorial, 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 sus prerequisites, y que su éxito no depende sólo de la capacidad de formular políticas coherentes a 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 socio-económicas 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

(13) Ver a este respecto el reciente análisis elaborado para Ecuador por M. Chiriboga, R. Landín y J. Borja, "Los cimientos de una nueva sociedad, cantones, campesinos y desarrollo", MBS-IICA, Quito, 1989.

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 el Caribe.

III. MODELOS DE DESARROLLO, SOCIEDAD RURAL Y ECONOMIA CAMPESINA

3.1 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 instrumentados en la región. En este acápite se abordará esquemáticamente el rol asignado a la agricultura, a la economía campesina y a las microregiones 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 en la sociedad, dado un conjunto de restricciones y posibilidades derivadas de la forma de integración al 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 (14).

3.1.1 Modelo Agroexportador

En este modelo, dominante en las primeras décadas de este siglo, la agricultura cumplió un rol económico y político fundamental, en la medida que se constituyó en 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

(14) Brignol, Raúl y Crispi, Jaime, El Campesinado en América Latina. Una Aproximación Teórica, Revista de la CEPAL, No. 18, Santiago, 1982. Igualmente, M. Chiriboga, El Estado y las Políticas en América Latina, ponencia presentada al XIV Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación, Morelia, México, 1982. Eugene Havens, Transformación de la Agricultura, Acumulación de Capital y el Estado, Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 7, No. 1, Bogotá, 1984.

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 recursos.

El sector agroexportador se organizó predominantemente 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 microregionales.

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 a 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, de la renta agraria y de la fuerza de trabajo. Para ello se concentró en dos tipos de políticas: una dirigida a la creación de infraestructura productiva (carreteras, ferrocarriles, puertos, sistemas de comunicación) y la otra encaminada a regular el sistema monetario que permitiera el intercambio internacional. El sistema político que generalmente acompañó a 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.

3.1.2 Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones

El modelo de sustitución de importaciones, respaldado entre otros factores, por la predominancia 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" (15).

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 déficits 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 a la exportación o a la transformación agroindustrial, que contaba 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 en zonas marginales.

(15) P. Vuskovic B., Políticas Macroeconómicas y Desarrollo Rural en América Latina, Material Docente, PROCAPLAN, doc., PVUSKMD9.A1, junio de 1989, pág. 22

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 (16).

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

- a. La polaridad existente entre ciudades dinámicas, normalmente de tipo metropolitano, y áreas rurales estancadas, incluyendo en muchos casos ciudades intermedias y pequeñas; y
- b. La diferenciación entre regiones dedicadas a la agricultura empresarial ligada a la agroindustria y regiones con predominancia de agricultura campesina para el mercado interno. Esta diferenciación en muchos casos, produjo que núcleos dinámicos de producción agroindustrial subordinaran microregiones integradas mayoritariamente por población campesina.

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 crecimiento de la población, debido a que el modelo privilegió a cierto tipo de productores, generalmente los medianos y grandes empresarios, a productos vinculados al proceso industrializador, y priorizó regiones y microregiones donde confluían 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

(16) M. Chiriboga, Estudio sobre Políticas Diferenciadas para el Desarrollo Rural, Ecuador, IICA, mimeo, 1989.

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 (17). La crisis fiscal y del Estado fue el resultado de este proceso.

El problema externo se agudizó por problemas de balanza de la balanza comercial, debido al desproporcionado crecimiento de las importaciones en relación con el de 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 presupuesto fiscal, ello resultó en la crisis de 1982 cuando los países de la región se enfrentaron simultáneamente a una crisis comercial y a la de la deuda externa.

3.1.3 Modelo Neoliberal

A inicios de la década de los ochenta, los países de América Latina y el Caribe enfrentaban simultáneamente con 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 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,

(17) Este tipo de problema fue particularmente agudo en las economías que absorbían una renta petrolera considerable que desembocó en la enfermedad holandesa, con la cual se multiplicaron los subsidios de todo tipo. cfr Alain de Janvry et al. Rural Development in Latin America: An Evaluation and a Proposal, IICA, San José, 1989.

deberán desarrollarse atendiendo a sus ventajas comparativas en relación con el mercado mundial.

En este modelo no se predeterminó el papel de la agricultura, aún cuando al depender de las ventajas comparativas, los sectores realmente beneficiados fueron los que disponían de ellas en relación al mercado externo y de 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" (18). Este modelo excluyó frontalmente al sector campesino al poner sus rubros de producción en competencia con la agricultura subsidiada de los países desarrollados, al incrementar sustancialmente los costos de los insumos productivos, incluyendo el crédito y reducir los salarios reales de la población (19).

3.1.4 Los 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 social y político, 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, de la violencia social y política y de fenómenos delictivos a 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

(18) P. Vuscovic, Políticas Macroeconómicas y Desarrollo Rural en América Latina, op. cit., p. 24.

(19) J. Crispi, Neoliberalismo y Campesinado en Chile, Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 5, No.2, 1982.

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 (20).

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, y de implementar medidas coherentes y específicas, orientadas hacia la población rural y hacia el interior de los países: las microregiones, las ciudades intermedias, etc.

Las políticas macroeconómicas que eliminan las distorsiones antiagrícolas son necesarias, pero insuficientes para asegurar una dinamización total del sector. Se requiere de 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.

(20) Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet, Debt, Crisis, Adjustment Policies and Rural Development in Latin America. Paper presented in the workshop, "The inter-relationship between macro-economic policies and rural development", OIT, Geneva, December 1988, IICA, América Latina y el Caribe: Pobreza Rural Persistente, Serie Documentos de Programas, No. 17, San José, 1990.

3.2 HETEROGENEIDAD AGRARIA Y DIFERENCIACION CAMPESINA

3.2.1 Economía Campesina y Sociedad Rural

En esta sección abordaremos la relación entre la lógica de producción y reproducción de las familias campesinas con las estructuras sociales locales rurales o micro-regiones, y los procesos globales. Interesa mostrar la relación dinámica entre actores, estructuras sociales y procesos y su significado para la formulación de políticas diferenciadas y para ubicar núcleos problemáticos que permitan definir núcleos 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:

- Organización social de la producción.
- Lógicas de producción.
- Sistemas productivos.
- Cantidad y calidad de recursos, y
- Estar ubicadas 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.

Este sector está compuesto por pequeños y medianos agricultores, grandes explotaciones agrícolas y ganaderas, organizados genéricamente bajo la forma de Empresa (21). La predominancia de

(21) El sector empresarial de la agricultura no constituye un sector homogéneo en ninguno de los países de América Latina. Básicamente se puede diferenciar a su interior subsectores en relación a la intensidad del

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; estos 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 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 (22).

Al 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, con la organización de los roles productivos en la familia, y con 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 o gran propiedad.

Las diferencias entre los dos subsectores constituye 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

proceso de acumulación: utilización de tecnologías modernas, organización empresarial, búsqueda de la ganancia marginal, etc. Para una discusión global sobre las diferencias entre economía campesina y empresarial, ver CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Siglo XXI, México, 1988.

(22) CEPAL, ob. cit.

producción y reproducción, como se verá más adelante. Al mismo tiempo las diferencias existentes al interior del campesinado permite precisar los contenidos de la política diferenciada.

3.2.2 Economía Campesina y Lógica de Producción

En América Latina en los inicios de la década del 70, coincidentemente con la crisis de las interpretaciones globales para explicar la dinámica económica y social de los países, (fundamentalmente del enfoque de la dependencia), se comenzó a prestar especial atención a la naturaleza y funcionamiento socioeconómico del campesinado. Así mismo, 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, careció de 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 (23).

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 ONG's (organismos no gubernamentales) dedicados a la promoción y capacitación campesina; y con mayor o menor intensidad, 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 sentido amplio y no solo en su acepción sociológica.

(23) Ver entre otros el Número 18 de la Revista de la CEPAL consagrada a la discusión sobre el campesinado y que incluye entre otros artículos los de López Cordovez, Ortega, Brignol y Crispi, publicado en Santiago, 1982.

Junto con otros estudios sectoriales, volvió a poner sobre el tapete el problema del subdesarrollo y la pertinencia de los enfoques y conocimientos teóricos para analizarlo, y de 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 la economía campesina, de los métodos para analizarla y de las consecuencias para la formulación e implementación de políticas; debate, que es necesario decirlo, si bien ha disminuido en intensidad, aún no ha concluido (24).

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

- a. 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.
- b. El tipo de las articulaciones y vínculos entre la economía campesina y la sociedad global.
- c. Los métodos para su estudio.
- d. El papel, peso y significado social de la economía campesina en el conjunto de la economía.
- e. El destino de las economías campesinas en sociedades en desarrollo (desaparición o permanencia).
- f. Las teorías del cambio, afincadas o en los enfoques de la modernización o en los de la revolución.

Con respecto a la especificidad, naturaleza y funcionamiento de la economía campesina, los estudios y debates se realizan alrededor de

(24) Danilo Astori, *Controversias sobre el Agro Latinoamericano*, ob. cit. Grupo Esquel "Las políticas de desarrollo rural en América Latina: balance y perspectiva", en Jordán Fausto compilador, ob. cit.; Revista de la CEPAL No.18, Santiago, Chile, 1982.

la propuesta de Chayanov, el cual recomendó para el estudio de las economías campesinas prestar atención (25):

- 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 estas 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 prestó atención a la división del trabajo sustentada en el género y la edad.

Chayanov tomó como objeto de estudio a 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, por otro lado, 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 (26). 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; así mismo, 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 finalmente, a establecer empírica y teóricamente que las familias campesinas producían bajo una forma

(25) A. V. Chayanov, *La Organización de la Unidad Económica Campesina*, Nueva Imagen, Buenos Aires, 1985. Ver igualmente los libros de O. Plaza, comp., *Economía Campesina*, DESCO, Lima, 1988, 2da. edición y de T. Shanin comp., *Campesinado y Sociedades Campesinas*, FCE, México, 1982.

(26) Ver *Economía Campesina y Agricultura Empresarial*, ob. cit., Revista de la CEPAL No. 18; Jordán, Fausto, compilador, ob. cit.

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, como puerta de entrada para atender a las vinculaciones de las economías campesinas con el sistema social global.

4.3 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, posibilitó un acercamiento interdisciplinario al tema, cuyos frutos aún están en elaboración (27).

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

(27) Ver Nolte, Enrique y Ruiz, Manuel (editores) "Ciencias sociales y enfoque de sistemas agropecuarios". Editorial Rispal. 1989. Lima, Perú. Junta Acuerdo de Cartagena-PADT-Rural. Metodologías para el Estudio de los Sistemas de Producción Agrícola con Fines de Desarrollo Rural. Venezuela. 1988.

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 sobre enfatizado 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, efectivamente como un sistema conformado por la actividad humana en relación a 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 etc.).

Desde esta perspectiva, se define como lógica del sistema de producción al 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 o 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, a 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 a 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 hacen relación a 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 supeditan, a las condiciones inmediatas y a las respuestas de los productores; esto es, a lo que

comúnmente se denomina contexto. Las condiciones y situación mediatas se expresan en la dinámica micro-regional, regional, nacional e internacional.

Esta distinción que implica a su vez vinculación, permite ubicar a todas las unidades productivas dentro de la producción como proceso social, y permite analizar su peso específico, sus lógicas productivas, y 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 a nivel de unidades productivas, sino se refiere a cuatro momentos centrales: producción, distribución, circulación y consumo, mediados espacial, temporal, institucional y socialmente, diversamente según el grado y profundización de la división social del trabajo alcanzado por las sociedades.

La producción como proceso social, esta inserta en la estructura social global, y acompañada y sustentada por instituciones de distinto orden: políticas, ideológicas, jurídicas, académicas que regulan el acceso y uso de los recursos (de todo tipo) y por lo tanto el modo de apropiación de 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, y la división social del trabajo y los aparatos institucionales expresan esta dinámica.

Como resultado de este proceso el apoyo e inclusión social económico e institucional que puedan recibir las diversas formas de producción, y sus lógicas productivas, es diferenciado. 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 a la pobreza campesina, como si esta estuviera limitada a las condiciones de la unidad productiva solamente, sino que también es imprescindible enfrentar a los procesos que la reproducen. En referencia a los esquemas planteados al inicio, esto significa que se requiere intervenir a 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 a 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.

3.4 Las Microregiones

Para los propósitos de desarrollo rural, en este trabajo se define como microregión a la sociedad local, considerada como el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales, espacialmente establecidas que permite comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que la conforman, y el funcionamiento del poder. En otras palabras, las microregiones 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 microregión 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 a la microregión, 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, etc. (28)

(28) El patrón de poblamiento varía en cada microregión: 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 con la mercantilización y modernización del campo.

La microregión implica una división del trabajo entre agricultores y/o pastores y comerciantes, artesanos, prestadores de servicios y crecientemente, 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 (29).

3.4.1 Microregiones: 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, estos 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 microregión.

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 predominancia campesina la microregión está compuesta usualmente por un centro poblado, donde residen los integrantes del poder local, y un área rural circundante que genera

(29) cfr Florence Babb, *Between Field and Cooking Pot*, Texas Press Sourcebooks in Anthropology, Austin, 1989.

una producción agropecuaria, que circula por medio del centro poblado hacia la economía y sociedad nacional.

El centro poblado actúa como introductor de mercancías, de servicios, de mensajes culturales y de símbolos que provienen del centro microregional como de la economía regional, nacional e internacional (30). Ciertos autores han comparado este tipo de microregión a un sistema solar, en que el sol representa el centro del poder y las comunidades los planetas supeditados. En microregiones de esta naturaleza y donde la población rural es indígena, la relación campo-ciudad recubre relaciones interétnicas y diferencias culturales importantes.

Algunas microregiones 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 microregión se hacen por medio de la hacienda. En la medida que es ésta la que organiza sus propios sistemas de comercialización y distribución, las posibilidades de expansión de los pueblos es limitada o enteramente dependiente de la hacienda. El surgimiento de centros poblados independientes, abren alternativas a los campesinos que coadyuvan a producir cambios en el sistema social.

Otras microregiones 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 Boías Frias en Brasil o los trabajadores del banano en el Ecuador.

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

Si bien en las microregiones de predominancia campesina, una parte sustancial de la población labora en actividades agropecuarias, ello no es siempre el caso. En gran número de localidades, una

(30) cfr. Andre Gunder Frank, El Desarrollo del Subdesarrollo, Siglo XXI, México.

parte importante de la población se ocupa en actividades artesanales, caza, pesca, 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 y de los miembros del núcleo familiar, en la cual la mujer cumple un papel relevante.

El espectro ocupacional de los residentes del centro microregional es mayor: actividades de transformación industrial y artesanal, transporte, comercialización agrícola y alimenticia y servicios. Muchas de estas actividades están relacionadas con la producción rural y agropecuaria, y 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 (31).

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 microregionales, 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 a nivel microregional; y que se establecen las formas de poder y dominio en las áreas rurales, en la medida que los grupos dominantes microregionales - 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 microregión expresa la interacción entre un sistema social y un espacio físico natural con características agroecológicas específicas, que condicionan las posibilidades productivas. En ese 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 ese medio físico.

(31) E. Archetti y Stolen K. A., *Burguesía Rural y Campesinado en la Sierra Ecuatoriana*, Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, Bogotá.

3.4.2 Microregión, Estados y Densificación de la Sociedad Civil

Normalmente, aunque no siempre, la microregión es reconocida por el Estado como unidad político administrativa (32). Cuando ello ocurre, el centro microregional 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, etc. (33). El sistema constitucional y legal de cada Estado establece cuales de estas funciones corresponden a los municipios, los gobiernos locales y a las agencias de organismos nacionales.

La separación entre el poder privado y el poder público a nivel microregional, no siempre es nítida o se encuentra en diversos momentos de transición. El hecho que esa 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 emprendidas por el Estado o las manejen en términos de interés particular. Allí donde esa 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 (34).

Uno de los cambios más significativos que se están produciendo en los países de América Latina y el Caribe es la **densificación de la sociedad civil microregional**. No solamente que 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

-
- (32) En muchos casos la microregión no coincide con una unidad político administrativa, en otros más de una microregión puede enmarcarse en una unidad político administrativa. Los límites de una microregión pueden variar a lo largo del tiempo por lo que la relación entre una y otra se modifican, etc. Cfr. M. Chiriboga, et al. Los Cimientos de una Nueva Sociedad, op. cit.
- (33) R. Rivera, Gobierno Locales y Desarrollo, en GIA, Gobierno Local y Participación Social, GIA, Santiago, 1988.
- (34) cfr. O. Plaza y M. Francke, Formas de Dominio, Economía y Comunidades Campesinas, DESCO, Lima, 1981.

crédito, comités de padres de familia, clubes culturales, juveniles, asociaciones de mujeres, de artesanos, comités cívicos, organizaciones pro mejoras zonales, etc., que agrupan tanto a la población rural como a la que reside en los centros microregionales.

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

La presencia de ONGs, de representantes de iglesias, sindicatos, de los partidos políticos modernos y de los mismos aparatos de 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 (35).

En las microregiones donde tiende a consolidarse una sociedad civil local, donde 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, las posibilidades de participación campesina en los aparatos locales se multiplican (36). Ello depende, claro está de una estructura del Estado descentralizada que favorezca dichas prácticas.

(35) M. Chiriboga, Crisis Económica y Movimiento Campesino e Indígena, en Revista Andina No. 6, Cuzco.

(36) Schejtman, Alejandro. Comentarios y Perspectivas acerca del Poder Local en GIA: Administración Local y Participación Social. op. cit.

3.4.3 Microregión: Generación de Excedente y Articulación Socioeconómica

Las microregiones no constituyen sistemas sociales autárquicos (37), 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 microregiones hacia los centros de poder regionales, nacionales e internacionales. Por el contrario, hacia las microregiones 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 al modelo de desarrollo que predomina en nuestros países, la relación neta de esas transacciones es negativa para las microregiones.

Los términos de esa relación cambian de microregión a microregión, en función del tipo y grado de diversificación de la estructura productiva, del valor que se agrega a 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 microregionales actúan como meros succionadores del excedente rural hacia los centros metropolitanos. En otros, cuando 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 a nivel microregional depende de la forma cómo se distribuye al interior de las microregiones. 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 microregión. Esta posibilidad, a su vez, depende de la autonomía de los campesinos respecto a los poderes locales para

(37) Uno de los principales hallazgos de la escuela de la dependencia fue enfatizar las relaciones y flujos que se establecen entre las microregiones 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.

la producción y reproducción y de la densificación de la sociedad civil microregional.

3.4.4 Microregión como Unidad Mínima de Planificación

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

Las situaciones en que se encuentran las microregiones oscilan entre aquellas 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 microregión constituye la unidad mínima de planificación y acción para el desarrollo rural, si entendemos por éste un proceso de transformación de la estructura social local y de las relaciones de éste con la sociedad nacional, que modifique sustancialmente las condiciones económicas, sociales y políticas de la población campesina.

Este proceso de desarrollo implica impulsar un proceso de transformación microregional 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 a realizarse debe estar en relación directa con el tipo de estructura social, económica, cultural, de la microregión y sustentadas en un modelo de desarrollo alternativo.

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

3.5 Las Políticas Sectoriales

Las políticas sectoriales definen los contenidos y dirección de la política estatal 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 (38). A partir de esa 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:

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

(38) 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, *The Fiscal Crisis of the State*, Nueva York, 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; e, inversiones en capital social constante. Al interior de éste, se incluyen tanto medios de producción aportados por el Estado como aquellos que prestan directamente asistencia a la rentabilidad y acumulación privada. Ver, igualmente, Ian Gough, *Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado*, en H. Sonntag y H. Valecillos, *El Estado en el Capitalismo Contemporáneo, Siglo XXI, México, 1979*. Igualmente, otros tratadistas incluyen en el primer rubro todos los gastos vinculados a la dominación: legislación, justicia, tribunales electorales, etc. desarrollado por Theret B. y Wieviorka y citado por A. Bocco, *Auge Petrolero, Modernización y Subdesarrollo, CEN-FLACSO, Quito, 1987*

- c. Las dirigidas a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo (39).

3.5.1 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.

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** (40). 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 sobre 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.

(39) Es el caso de políticas de empleo que hacen relación tanto a la política productiva de un país como a la política social (condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo) y aún aquella vinculada a la ampliación de las condiciones de producción. El hecho que no se visualice esas relaciones lleva muchas veces a políticas contradictorias.

(40) cfr Arturo Warman, Frente a la Crisis Política Agraria o Política Agrícola, en A. Warman, Ensayos sobre el Campesinado en México, Edit Nueva Imagen, México, 1980.

Estas medidas son fundamentales para el desarrollo rural pues determinan las posibilidades de expansión de los recursos en manos de los campesinos, particularmente entre aquellos que no disponen de tierras, inciden en la capacidad productiva de los suelos, así como en la configuración del tipo de estructura social, y de 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 campo (41).

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

En cuanto a volúmenes, los casos nacionales confirman, por ejemplo, que la mayor parte del crédito, 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 microregiones donde la mayoría de productores son campesinos, reciben asignaciones reducidas.

En un trabajo reciente, Fausto Jordán y colegas, 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

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

participan en la producción agropecuaria". De allí, es necesario que las estrategias partan de un reconocimiento de las diferencias que existen al interior del sector rural (42).

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 adecuan a las condiciones de producción de la agricultura empresarial: especialización productiva, utilización de insumos, capital intensivo.

En la investigación agrícola generalmente se trabaja 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 disponibilidad de capital circulante. Este no es el caso de la gran mayoría de los campesinos que manejan sistemas agrícolas complejos y diversificados, que destinan 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 campesina (43).

La direccionalidad en las políticas agrícolas está condicionada por la existencia de instituciones tradicionalmente vinculadas a 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

(42) F. Jordán et al. La Economía Campesina en la Reactivación y el Desarrollo Agropecuario, en F. Jordán, compilador, La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo, IICA, San José, 1989.

(43) Esto no implica que las políticas tecnológicas deben centrarse en las así llamadas tecnologías adecuadas, tradicionales, etc., normalmente, aunque no siempre, asociadas a 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.

casi total prescindencia de la economía campesina; desarrolla 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 (44).

Aún en los programas de investigación, transferencia, crédito, etc. 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, las que usualmente no responden a la dotación de factores y lógica de manejo de los campesinos, y se diseñan a partir del supuesto que los campesinos están desvinculados de formas de crédito, carecen de tecnología, de racionalidad en la comercialización, como si vivieran en un vacío social (45).

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 añadimos 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 para las políticas diferenciadas en el sentido definido anteriormente, las 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 microregionales. Obviamente, este tipo de políticas son importantes para la generación de empleo a nivel local y microregional.

(44) cfr. O. Barsky y G. Cosse, Tecnología y Cambio Social, FLACSO-PROTAAL, Quito, 1981, donde se analiza las políticas desde esta perspectiva.

(45) Alejandro Schejtman, Campesinado y Seguridad Alimentaria, en Revista "Estudios Rurales Latinoamericanos", Vol. 10, No. 3, 1987, quien cita entre otros a R. Baraona, La Matriz Campesina de Investigación, Difusión, Adopción y Rechazo, Proyecto de Investigación, 1985.

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 lo 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 a nivel microregional que son factores claves para el desarrollo rural y económico en general (46).

3.5.2 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, y son básicas para el éxito de los proyectos y acciones locales. Actividades como la construcción de sistemas de riego incrementa la productividad y producción; la infraestructura de caminos abre y expande los mercados a los que

(46) cfr. Alain de Janvry et al. Impacto de la Crisis en la Economía Campesina de América Latina y el Caribe. En F. Jordán, compilador, La Economía Campesina: Crisis, Reactivación y Desarrollo, IICA.

pueden acceder los campesinos; mientras que 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 microregional es impensable sin este tipo de inversiones. Sin embargo, las instituciones públicas caracterizadas fundamentalmente por una orientación tecnicista, están centradas en 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.

3.5.3 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 microregiones. Al mismo tiempo el nivel de educación general de la población parece tener efectos importantes en la modernización de la actividad agropecuaria (47).

La capacitación no puede limitarse al ámbito agropecuario. El desarrollo rural microregional requiere de personas capacitadas en actividades industriales, de comercialización, financieras, etc. Esto exige abandonar los sesgos antiagrarios y anticampesinos de la

(47) cfr. A. Figueroa, Productividad y Educación en la Agricultura Campesina de América Latina. Programa ECIEL, Rio de Janeiro, 1986.

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 vejez, etc. Comprende desembolsos directos en bienes y servicios corrientes (salud, educación), gastos de capital (vivienda), transferencias (pensiones, becas) y subsidios (48). Cada una de estas políticas están 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; pueden ser asistencialista o de promoción, en atención al papel esperado de la acción.

En todos los casos una de las características centrales de este tipo de política es el de haber sido diseñadas 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, las modalidades de contratación pública, involucran a un conjunto de instituciones con

(48) Ian Gough, *Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado*. op. cit.

características distintas. Si bien existen normas y reglamentos específicos para esos procedimientos, en la práctica están sujetos a un conjunto de mecanismos y reglas informales desarrollados por la burocracia.

Finalmente es conveniente advertir que existen 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, a promover el respeto pleno de los derechos humanos, a la preservación y desarrollo de los recursos naturales, a los pueblos indígenas (49).

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 marca los contenidos de esas políticas y su imposición a las áreas rurales. Frente a ello es necesario recordar que cada microregión exige acciones específicas que solamente pueden definirse en relación con la población.

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

3.6 La política macroeconómica

En la sección 3.1 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 con el mercado mundial. Esta incapacidad tiene manifestaciones diversas, tales como el desempleo, la

(49) En el trabajo reciente del Programa III del IICA, elaborado por William Reuben Soto, *La Juventud Rural en América Latina y el Caribe*, IICA, San José, 1990; 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". p. 72.

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, la inestabilidad política, entre otros.

A pesar de las políticas de ajuste realizadas en los diversos países en la década del ochenta, 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 impiden desatar 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.

3.6.1 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 a los estilos tradicionales de crecimiento de los países más industrializados. Estos modelos, sustentados en una política macroeconómica de corte ortodoxo en la mayoría de los casos, ha 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 a estas actividades. El campo se convirtió en un tributario subordinado a 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 limitantes 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 como 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 a 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/o 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 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 desarrollo 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 política macro 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 donde esos límites pueden soportar los procesos de democratización y legitimación de los intereses de las sociedades campesinas y su articulación a la sociedad y la economía.

A continuación se analizan con el desarrollo rural, las principales políticas macroeconómicas y sus instrumentos:

1. 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 también tienen una estrecha relación con esos instrumentos.

El mayor efecto que las políticas macroeconómicas produce 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 exportables como de competidores 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.

La TCR se puede definir como la relación entre el precio de los productos comerciales y el precio de los no comerciables. Esta TCR 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 de la TCR sobre el desarrollo agrícola. La 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 los precios de los bienes domésticos), de las

variaciones en la cuenta de capital y de las variables fiscales y monetarias (50).

Una derivación de lo anterior es que como la mayoría de los productos agrícolas de América Latina son comerciables, el principal resultado de la TCR son 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 (exportables y los sustitutos de importaciones no industriales). De esa 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 por bienes 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

(50) Véase Alberto Valdés. "Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: la experiencia sudamericana". En BID, Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1986.

por la sobrevaluación cambiaria, pero la lenta expansión industrial interna les ofrece algunas oportunidades, aunque con términos de intercambio casi siempre desfavorables.

La política cambiaria tradicionalmente se ha complementado con la política comercial, haciendo uso de aranceles, subsidios, gravámenes, cuotas y medidas para-arancelarias. Todos estos mecanismos se han dirigido tradicionalmente a proteger la industria y en menor grado a 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 al interior de la agricultura y aceleran la pauperización y descomposición de amplias capas del campesinado, con un aceleramiento en la migración rural-urbana (51).

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 así restringir a un mercado interno sin 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 cambio de paridad. Además, a medida que la crisis de la balanza de pagos y la necesidad de divisas para pagar la deuda externa se ha acentuado, muchos países han recurrido a la devaluación para abaratar el precio relativo de los bienes transables.

(51) Ver Luis López Cordovez. "Crisis, políticas de ajuste y agricultura". En Revista de la CEPAL No. 33, diciembre de 1987. Igualmente Richard L. Ground, "Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico de América Latina; reseña de algunas cuestiones básicas de política; *ibid*".

Esa política ha incentivado, mediante el mecanismo de precios, las exportaciones agrícolas, pero al 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 cambiaría se han 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 por 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. Ello introdujo efectos diferenciados en la agricultura, con beneficios para los productores de bienes comerciales y los terratenientes ubicados en zonas especializadas en la 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 por el 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 de 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 tiende a deteriorarse por el aumento de los costos debidos a la devaluación y al estancamiento en la productividad causado 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 (52), 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 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 agrícolas (53).

El efecto neto sobre la agricultura de una política de ajuste fundamentada en el manejo de la tasa de cambio y el gasto público, depende de la manera como 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 como se le privilegie o no, sea como productora de alimentos, como retenedora de la migración rural-urbana, o como elemento de equilibrio social en el campo.

La TCR afecta de manera significativa las corrientes de capital. A su vez, un nivel deseado de endeudamiento externo y de reservas internacionales, conduce a una TCR determinada 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 mucho las corrientes externas de capital en función de las diferencias que pueden crearse en los tipos de interés, nacionales e internacionales.

(52) Ello está analizado en el trabajo de Alain de Janvry, Robin Marsh, David Runsten, Elizabeth Sadoulet y Caron Zabin. "Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe". En Fausto Jordán (compilador), La Economía Campesina: crisis, reactivación y desarrollo. IICA, San José, Costa Rica. 1989.

(53) López Cordovez, *Ibid.*

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 el Estado. La regulación de los efectos provenientes del sector externo, también hace 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 se aumentan por efecto de la política monetaria, sino también con las garantías exigidas por los bancos y el poco interés del sistema bancario para suministrar crédito a los agricultores, teniendo oportunidades de hacerlo 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 sea intensificado el neoliberalismo, han agudizado las dificultades de acceso al crédito a este tipo de agricultores, ya 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 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 a la producción y cierra las vías de transferencias 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 necesarios, 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 dándole estabilidad al sistema. Además, puede dar 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 con mayores ingresos 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 ochenta, 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. De 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 parte 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.

De otra parte, 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 donde 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 la creciente deuda externa, la disminución de los flujos del crédito externo y la fuga de capitales en búsqueda 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, inflación y una afectación profunda a las posibilidades de desarrollo económico y social.

El sector agropecuario se ha visto afectado por estos factores, especialmente por la caída del gasto público en investigación, transferencia de tecnología, obras de riego, y la oferta de servicios básicos como educación, salud, vivienda y otros. Al interior de la agricultura, los más afectados han sido las economías campesinas, y pequeños y medianos productores capitalistas. Los programas de desarrollo rural, tipo DRI, se han visto fuertemente afectados 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 comunidades rurales, pues ello está agravando 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, más no han generado transformaciones significativas en toda la estructura agraria (54). 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 en el consumo adquieren alguna importancia en sociedades muy vinculadas al mercado. Pero pagan el tributo de verse relegados en el proceso de desarrollo por los procesos anotados; ese 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 de 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.

(54) Grupo Esquel. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: balance y perspectivas. En Fausto Jordán (compilador). La Economía Campesina: crisis, reactivación y desarrollo, op. cit.

Adicionalmente, la inversión y el gasto público, tienden a concentrarse en los grandes centros urbanos como resultado de la operación del modelo de desarrollo que privilegia actividades urbano-industriales y tiende a concentrar 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, etc.

Política de Ingresos y Precios

La política de ingresos y precios se refiere no solo a las intervenciones directas que hace el 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 tienen 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 a favor 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 generalmente solo 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 que son 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 productores campesinos, traducándose 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 (55).

Varios estudios han confirmado que los efectos indirectos de la política macroeconómica sobre la agricultura más que anulan los efectos benéficos de las políticas de intervención directa, como la de precios, o el gasto público (56). 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 comerciados (exportación e importación) y los no comerciados (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 importables; y los indirectos gravan a 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

(55) Véase Agarwala Ramgopal. "Price distortions and growth in developing countries". World Bank Staff Working Paper No. 575. Management and Development Series No. 2, Washington 1985.

(56) Ver Jesús Antonio Bejarano "Agricultura y políticas macroeconómicas. Una aproximación analítica". En Revista de Planeación y Desarrollo Vol. XXI, No. 3 y 4, Bogotá julio-diciembre de 1989. Igualmente ver Krueger Anne, Schiff Maurice, Valdés Alberto. Agricultural incentives in developing countries. Measuring the effect on sectorial and economy wide policies". World Bank, Economic Review, september, 1988.

aumentos en los ingresos sectoriales. Sin embargo, estas acciones sectoriales (precios de sustentación, crédito subsidiado, protección arancelaria a 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 solo no aumentan el ingreso neto del sector, ya que 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, para 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 y cambiarias, pueden llegar a influir más en la agricultura que en el resto de la economía, vía tipo real de cambio (57). 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 políticas macro afectan de manera diferenciada a agricultores que generan bienes comerciables, quienes se benefician con intervenciones directas más tasa real de cambio positiva, al igual que a 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, así sus 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,

(57) Ver Bejarano, Op. cit.

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, depende de la ubicación de la población 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 poco se benefician con políticas de fijación de salarios.

3.7 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 microregión.

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; comercialización; y 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 -ONGs-; centros de investigación y experimentación; gremios de productores; universidades); organismos internacionales de financiamiento y de cooperación técnica

(multilaterales, bilaterales; ligados a organizaciones internacionales o privadas) (58).

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 a nivel de la microregión, sino también, y en medida importante, del contexto global, y de las políticas que se toman a 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 demarcan los elementos más duraderos del contexto, mientras que las políticas macroeconómicas especifican las condiciones de funcionamiento del modelo: las estrategias de acumulación que se privilegian. Las políticas sectoriales afectan las condiciones de producción y de reproducción de los campesinos, así como las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo.

(58) 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. A este nivel la capacidad de coordinación de las diversas instancias sectoriales resulta un elemento central para lograr la eficiencia y eficacia social de las medidas de políticas para el desarrollo rural.

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

Las políticas diferenciadas para el desarrollo rural, necesitan de un sistema institucional eficiente y ágil, al interior del cual exista un organismo conformado por una instancia de coordinación y decisión ubicada al más alto nivel político y por instituciones localizadas a nivel microregional 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 microregiones, 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 a nivel local (59).
- 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 relaciones con los gobiernos regionales y locales para asegurar la marcha de las acciones.

Para cumplir esas funciones, se requiere que esta instancia de coordinación y decisión, cuente con:

- Amplia capacidad de gestión financiera y administrativa.

(59) Uno de los problemas centrales de los proyectos de desarrollo rural es la dificultad de superar la lógica corporativa que anima a las instituciones sectoriales. Cada una procede con sus metodologías, prioridades y metas y no con los requerimientos de una acción compartida. cfr Nelson G. Delgado, op. cit., p. 158.

- 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 microregiones, encargadas 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 microregional; 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, etc.); 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 burocratizar 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 cada una de las políticas e instancias tiene sobre las condiciones de producción y reproducción campesinas y las posibilidades de desarrollo de las microregiones.

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 a nivel nacional, 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 por 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 campesinos (60).

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, un desarrollo de la democracia a nivel local, que no se reduce exclusivamente, aun cuando ésta sea un elemento fundamental, a la votación, sino que se extienda a la participación permanente de la población en los asuntos del desarrollo microregional y nacional.

En América Latina y el Caribe los sistemas institucionales para el desarrollo rural varían considerablemente respecto a 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 actuar a su interior sin relación con los otros niveles de la política: macro o intersectorial. Como resultado, las instituciones encargadas del desarrollo rural usualmente se ubican cercanamente, o a las instituciones ocupadas de la política agropecuaria, o a 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 vinculada 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 a nivel operativo, como en los mensajes destinados a los campesinos, y duplicación de esfuerzos, ausencia de criterios nacionales, con la consiguiente pérdida de eficiencia y eficacia de las políticas y medidas emprendidas.

A nivel local, la implementación de las acciones usualmente se realizan, 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

(60) Este procedimiento es factible si se considera el avance en circulación de información que permite la computación y la telefonía. cfr. A. Schejtman, Campesinado y Sistemas Alimentarios, en Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, Bogotá, 1987.

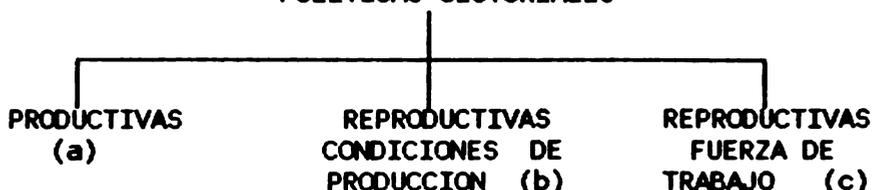
sectoriales que operan a nivel local. La primera modalidad es conocida como centralizada, mientras que la segunda recibe la denominación de gestión descentralizada. En cualquier caso, las acciones se realizan en función de decisiones tomadas a nivel nacional. La participación de las instituciones locales y de las organizaciones campesinas es limitada; y normalmente se reducen al acompañamiento de las acciones.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL PARA POLITICAS DIFERENCIADAS
PARA EL DESARROLLO RURAL

SISTEMA DE PLANIFICACION

POLITICAS MACROECONOMICAS

POLITICAS SECTORIALES



ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES

FINANCIAMIENTO

COOPERACION TECNICA

COFINANCIACION

ONG's

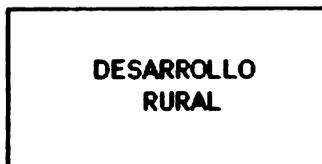
ORGANIZACIONES
NACIONALES

ONG's

GREMIOS

IGLESIAS

UNIVERSIDADES



MICROREGIONES CAMPESINAS

ECONOMIAS CAMPESINAS Y PEQUEÑOS PRODUCTORES

(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.

IV. PROPUESTA DE POLITICAS DIFERENCIADAS PARA EL DESARROLLO RURAL

En el capítulo inicial se definió a 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 estas 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 microregional mas equilibrado; garantizar la preservación de los recursos naturales en el largo plazo; y, asegurar el respeto estricto a 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 hace parte de un cambio de modelo de desarrollo y de una reforma del Estado. La crisis económica y en muchos casos política que afecta a 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; así como una nueva forma de entender e instrumentar acciones en las áreas rurales. Esto último exige tomar a la microregión 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 a nivel de los actores individuales.

Las políticas diferenciadas deben ser integradas/integrales, descentralizadas y participativas. Integradas/integrales en el sentido que incluyen una serie de acciones a 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 que hacen parte de una reforma del Estado donde los gobiernos locales toman

responsabilidad directa en acciones a nivel local. Participativas en el sentido 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 microregión como unidad básica para el desarrollo rural. En función de ello se analiza el papel que respecto a las sociedades locales le cabe a las políticas sectoriales, a las políticas macroeconómicas y las implicaciones de las políticas diferenciadas para el sistema institucional.

4.1 Micro-regiones

4.1.1. 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 microregiones.

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:

- a. Las características, posibilidades, diferencias y grado de influencia de los actores (individuales, o colectivos, públicos o privados), y sus lógicas de producción y reproducción.
- b. 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. Especial énfasis ha sido colocado en las microregiones o sociedades rurales por considerar que expresan socio-espacialmente las características y consecuencias del sistema.
- c. 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 para la 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:

- a. 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 a cada nivel y la naturaleza y funcionamiento del aparato institucional, para la formulación y ejecución de políticas. En este sentido no solo 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, e intereses y grados de influencia que son los que, finalmente, determinan la aplicación de las políticas.

- b. Los núcleos problemáticos a partir de los cuales 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 microregiones.

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 microregionales, 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 como está organizada la economía de estas familias campesinas en referencia a las estructuras sociales familiares y a las estructuras sociales microregionales. Por ello, se han enfatizado la lógica de producción; la reproducción; los sistemas de producción de las familias campesinas; así como los lazos sociales, económicos y políticos que entretujan entre sí y con otras formas de organización social de la producción; como también se ha subrayado la importancia de considerar a la producción como un proceso social.

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

4.1.2 La Microregión como Unidad Mínima de Planificación

Dentro de esta perspectiva, consideramos a la micro-región o sociedad rural, 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. El considerar a la microregión 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 nos 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, por lo tanto, la 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 microregión.
- 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 en que, usualmente, los núcleos de acumulación, son un mecanismo que profundiza las diferencias económicas al 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 que no se convertirán en mecanismos generadores de diferencias; para lo cual se deberá contemplar procesos de redistribución que deberán ser manejados tanto desde la organización estatal como de la sociedad civil.

- Los puntos anteriores están vinculados con una propuesta de desarrollo regional y local equilibrados de acuerdo a las características de los países. Esto supone no solamente el manejo espacial y físico de micro-regiones, sino una política deliberada de construcción de infraestructura física, social y energética; como también una política poblacional que permita combatir los desequilibrios que caracterizan a las sociedades en América Latina y el Caribe, y superar la dificultad de generar fuentes de empleo, con un patrón de poblamiento disperso e insuficiencia de infraestructura.

- Finalmente, dos aspectos centrales que se refieren, uno 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 microregión, definida como un espacio físico y social hegemonizado por un poder local en virtud de las condiciones de producción de los campesinos; de la no institucionalización del estado; y del tipo de desarrollo del mercado interno, que, en las zonas rurales ha tendido a darle un alto contenido personalizado a las actividades productiva y de intercambio.

En este espacio físico y social conviven diversas formas de organización social de la producción y distintas lógicas productivas que dan base a 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, etc. 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 al interior de la parcela sino que, supone la modificación de las relaciones sociales que dan pie a esta situación. El 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 a los poderes locales.

Es necesario atender dentro de estos espacios un conjunto de conflictos, que están directamente vinculados a: 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 arrebatárselos la tierra; y también, 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 ha conducido, entre otras causas y factores, a que haya un deterioro de los recursos

naturales, y que el deterioro esté referido no sólo a las parcelas específicas, sino, también, a la unidad ecológica natural, es decir las cuencas, que ha sido fragmentada por la organización social que supone un permanente conflicto para el acceso y control de los recursos.

Pero la microregión, como ya se planteó, no solamente está constituida por unidades productivas y el paisaje rural agrario, sino, también por centros poblados que son los ejes articuladores de las distintas actividades productivas, sociales, económicas y culturales que se dan al 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, etc. 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 microregionales, sino también para los campesinos.

En las acciones dirigidas hacia los centros microregionales debe privilegiarse aquellas 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, etc., actividades de educación y formación técnica para los jóvenes del campo, otras actividades no agrícolas y productivas. Este tipo de acciones tienen la virtualidad de aumentar la productividad microregional y por lo tanto los ingresos de la población.

Es la convicción en 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 microregiones, es inoperante y, por ello, se plantea programas orientados a la mejora de las condiciones de los campesinos a partir de la modificación de las microregiones.

Ello supone, no solamente prestar atención a los aspectos agrícolas y pecuarios que ha sido la forma habitual de entender el desarrollo rural, sino también asimilar 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, ni basadas exclusivamente en actividades agropecuarias, sino también por centros poblados y estructuras socioeconómicas y de poder muy precisas que se requieren transformar

En síntesis los programas de desarrollo rural deberán:

- a. Tomar a la microregión o sociedad rural, como la Unidad Mínima de Planificación, considerando que ésta es un espacio físico y social, que incluye centros poblados e hinterland rural, con distintas formas de organización social de producción y reproducción.
- b. Considerar como Unidades de Acción, a las familias campesinas, las distintas formas de organización social de la producción y a los centros poblados; dentro de la planificación micro-regional.
- c. 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.
- d. 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.
- e. 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 la 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 al interior del agro; una parte del problema puede ser atendida por la aplicación de una estrategia productiva agropecuaria, centrada en la parcelas y microregiones, 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;
 - . política y cultural, y
- Los niveles sociales:
 - . actores;
 - . estructuras sociales;
 - . procesos.

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

- A nivel de familias campesinas, se deberá prestar atención a la lógica productiva, a los sistemas de producción y a 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.

- A nivel nacional, se deberá establecer una tipología agroecológica y socio-económica de las micro-regiones para identificar similitudes y diferencias a partir de las cuales elaborar programas a 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 ejes de acumulación y fijación de capital y recursos; en ejes de los servicios, salud, 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 desarrollo institucional del Estado conjuntamente con su descentralización y desconcentración y 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 microregionales, participativos y 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.

4.2 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's, 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 debe ser sistematizado.

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 solo 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 a atender las enfermedades básicas que asolan a esas áreas.

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

1. 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.
2. Abrir líneas de acción en cada institución especializada, en función de las economías campesinas y de las microregiones: líneas de planificación, investigación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. Así mismo es imprescindible contar con departamentos técnicos especializados.
3. Establecer una nueva división del trabajo entre los organismos centrales encargados de las políticas sectoriales nacionales y los responsables de las actividades locales, dejándo 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.

4. Fomentar en cada una de las instituciones sectoriales una nueva relación con la sociedad civil, dejándole y brindándole las posibilidades para que se haga cargo de actividades donde las organizaciones sociales aseguren la ejecución, la administración, y el financiamiento de las acciones emprendidas.
5. Propender a una acción coordinada de las instituciones sectoriales, tanto a nivel nacional como local. En términos nacionales la coordinación debe realizarse por medio de compatibilización de metodologías e intercambio permanente de información, mientras que a nivel local debe hacerse por medio de los organismos municipales, estableciendo planes microregionales de desarrollo. Debe priorizarse acciones que involucren más de una actividad sectorial y generen encadenamientos.
6. Las acciones que se prioricen a nivel 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 microregiones donde esos procesos no se han generado o no tienen la dinámica suficiente para transformar las sociedades locales, introducir los elementos que generen esas dinámicas. Para ello se requiere identificar los núcleos centrales de acción y los grupos que los componen.
7. 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.
8. 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, en la formulación y en la evaluación y seguimiento. Es imprescindible que exista un flujo constante de información al interior de la microregión y entre ésta y los órganos centrales de la política sectorial.
9. 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 ingerencia.

10. Articular las acciones sectoriales con las políticas macroeconómicas para darles coherencia y viabilidad económica y política.

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

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

Las acciones que sugieren las orientaciones puede 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 post cosecha 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 que requieren. Para los migrantes temporales cualquier acción debe

comprender acceso a tierra y alternativas de empleo en la microregión (61).

Estas tareas deberán realizarse de forma tal que generen efectos significativos en la microregión 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 requiere programas de capacitación para fomentar y desarrollar potenciales de gestión de la población campesina y microregional.

La política sectorial para el desarrollo rural debe convertir a las microregiones en los centros de demanda hacia los organismos sectoriales nacionales, y a estos 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.

4.3 Propuesta de política económica

La densificación de la actividad económica y social en los espacios microregionales debe ser el eje del desarrollo del interior de los países. Ello supone capitalizar y hacer rentable la matriz productiva local, particularmente al 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 vinculándolas con las instituciones del gobierno microregional.

(61) Ver entre otros: P. Garret, Tecnología Apropriada para Pequeños Propietarios: algunas implicaciones de la estratificación social para la investigación en sistemas de producción agropecuaria, en Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 8, No. 2, 1985; FAO, Potential for Agricultural and Rural Development in Latin America and the Caribbean, Annex II, Rural Poverty, Roma, 1988, A. Schejtman, Campesinado y Seguridad Alimentaria, en Revista Estudios Rurales Latinoamericanos, Vol. 10, No. 3, 1987.

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 microregiones, para reinvertir buena parte de ellos en su mismo aparato productivo y social. Para ello, la política económica debe establecer incentivos para la inversión microregional en la cual debe tener participación la comunidad, sea de una manera directa o indirecta.

Ese proceso requiere fundamentalmente:

1. Transferir poder de gestión y recursos a las microregiones.
2. 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.
3. Una definición de autoridad microregional y de espacios en ámbitos de dominio territorial, que esté articulada a los núcleos de poder central, con autonomía para orientar procesos de inversión y desarrollo.
4. Un fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas a nivel central y en las microregiones, que se enmarque en el criterio de la participación real de las comunidades y la densificación de las relaciones Estado-sociedad civil.
5. Elaboración de programas y proyectos con un criterio microregional, articulados en función de dinamizar los procesos de acumulación que mejoren el bienestar de la población tanto urbana como rural.
6. Un proceso de organización y capacitación de las comunidades urbanas y rurales en la microregión.
7. Una intervención del Estado que le permita regular la generación del excedente y una adecuada apropiación de parte del mismo, para que pueda influir en los procesos de acumulación regionales.
8. Formación de fondos financieros para el desarrollo rural que puedan responder eficientemente a los proyectos elaborados a nivel microregional.

4.3.1 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 al desarrollo de las microregiones, como ya se ha anotado, puede gestarse tanto en las microregiones como movimiento articulado nacional, o desde el Estado a través de la política macroeconómica. Al Estado le compete parte muy importante en la generación de un modelo diferente de desarrollo.

Para ello debe buscarse básicamente:

1. 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 microregional.
2. Crear condiciones para que el ahorro público y privado pueda orientarse a 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.
3. 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.
4. 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.
5. Recuperar mecanismos de planeación a largo plazo en aspectos que son 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 al 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 le 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 solo podrán superar sus limitantes si operan en un mercado interno dinámico donde pueden valorizar socialmente su trabajo, además de 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 debe abrir el espacio para que la agricultura recupere su papel protagónico en el desarrollo socioeconómico, incorporándola como elemento estratégico en lugar de marginarla y la generación de empleo sean la base de una estrategia de crecimiento económica 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 buscaría desarrollar conjuntamente el aparato productivo, tratando de que la agricultura despliegue toda su potencialidad (62).

Lo anterior supone que la agricultura debe crecer a un ritmo acelerado, la demanda doméstica por productos agrícolas debe crecer igualmente rápido, y paralelamente se debe producir un aumento en la demanda por bienes y servicios producidos con una baja intensidad de capital, como lo ha sugerido John W. Mellor (60). Todo ello requiere cambio tecnológico, estímulos a la demanda de empleo no agrícola, una infraestructura altamente desarrollada, aumento en la tasa de ahorro con mecanismos de mercado operando eficientemente; una importante inversión en el agro y la acción del Estado en algunos casos como comprador de última instancia.

-
- (62) Existe una abundante literatura sobre el papel de la agricultura en el desarrollo económico y social, tanto en los países hoy industrializados, como en los en vía de desarrollo, que sería inútil referir aquí.
- (60) John W. Mellor. La Agricultura en el Cambio hacia la Industrialización. Del libro Development Strategies Reconsidered, editado por John P. Lewis y Valeviana Kallab, Transaction Books, 1986. Traducido en Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Ensayos sobre Economía Cafetera No. 3, octubre 1988-marzo 1989.

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

La transferencia de recursos del resto de la sociedad a las economías campesinas, a pequeños productores y microregiones, para que potencien sus aparatos productivos y generen más empleo, debe comenzar con la adecuación de la estructura tributaria para incrementar más 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 microregiones, 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 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 microregión.

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 microregionales 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 de las regiones hacia las áreas metropolitanas.

Estos traslados de recursos hacia las microregiones 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 a nivel

regional, bajo el criterio de la eficiencia, es un proceso en donde el Estado en sus relaciones con la sociedad civil puede hacer aportes de capital a través de empresas mixtas o fondos especiales. Con ello, puede empezar a crearse sociedades abiertas donde la comunidad participa como socio; integrándose lentamente a la gestión.

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

La realización de esos proyectos que deben basarse en la rentabilidad requiere complementarse necesariamente con la responsabilidad del Estado en 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 utilizarse para darle viabilidad al desarrollo de nuevas empresas; así como integraciones al 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, hace 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, es así una condición necesaria para promover el desarrollo rural de una manera diferenciada, y un instrumento para democratizar el proceso de acumulación y revertir el sesgo antirrural 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 para 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 e 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 solo 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, que eviten 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 microregional.

Los estímulos a las exportaciones y a la sustitución de importación deben fundamentarse no solo en el manejo de la tasa real de cambio, también en programas de aumentos continuos en 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 solo están en capacidad de competir con el exterior, también de ampliar el mercado interno.

La política de fomento y estímulo a las exportaciones (agrícolas e industriales) así como de sustitución de importaciones, es 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 tasa de cambio y políticas comerciales para asignar recursos entre sectores y bienes. Ello debe estar coordinado con la política de gasto público, políticas sectoriales y redistributivas, en un equilibrio que lo define 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 puede alejarse 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, etc.) 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 hacen parte de grupos económicos y financieros.

El acceso al crédito en la economía campesina debe buscarse con 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 a través de los precios de los insumos, la transferencia gratuita de tecnología y en 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 solo 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 que se logre crear 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 hace 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 interés.

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 y no interfiera las líneas maestras del proceso de acumulación que se requiera para buscar un futuro deseable de la sociedad.

Las anotaciones anteriores conducen a no olvidar que el desarrollo rural solo es factible en economías con crecimiento, donde continuamente se está fortaleciendo el aparato productivo y ampliando los mercados. Es la única manera de salir de las economías de autosuficiencia e infrasubsistencia a nivel individual; manejando ese concepto en un ámbito microregional 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, más no 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 aún microregionales, 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.

De 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 si 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 poner 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.

5.4 Sistema institucional para las políticas diferenciadas

La aplicación de políticas diferenciadas requiere de 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 microregiones 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 desconcentración del Estado, y 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 socio economicas para generar el proceso de desarrollo rural, lo cual obviamente no se puede lograr de inmediato sino que requiere de 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 democratica, participativa y descentralizada por parte de organizaciones sociales y gobiernos locales sólidos.

En síntesis, en el campo institucional es fundamental:

- a. Establecer una estructura descentralizada y desconcentrada a nivel de las microregiones, a partir de transferir responsabilidades y recursos a los gobiernos locales, y de realizar líneas de capacitación y auto-capacitación para fortalecer las organizaciones e instituciones locales.
- b. 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 a 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 los 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 sectoriales (63).

(63) No desarrollamos aquí los contenidos de la descentralización en la medida que ello es objeto de otro trabajo, a cargo de Darío Fajardo, paralelo al actual, al cual remitimos.

Para las políticas diferenciadas es fundamental, dotar a las instituciones locales de recursos y capacidad de decisión en atención, a que a nivel local es posible (64):

- a. 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 de representar los intereses de sus miembros.
- b. Ejercer un mayor control social para el seguimiento y/o reorientación de las políticas, pues la relación entre la población y los funcionarios del desarrollo rural, públicos como privados, es cotidiana.
- c. Coordinar con mayor precisión las actividades de los diversos organismos sectoriales. Así mismo 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.
- d. Propiciar y generar la participación de la población microrregional, en el sentido definido: poder sobre las condiciones de trabajo y sobre sus resultados.
- e. Realizar con mayor precisión el análisis de los efectos de las políticas globales y macroeconómicas sobre las condiciones de los campesinos y de las microrregiones.
- f. 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.
- g. Coordinar con mayor facilidad acciones con instituciones locales de desarrollo como las ONGs, las iglesias, los sindicatos y los partidos políticos, lo que permite potenciar capacidades instaladas, y optimizar el uso de los recursos técnicos, humanos y financieros.

(64) A. Schejtman, Comentarios y Perspectivas Acerca del Poder Local, ob. cit., y Campesinado y Seguridad Alimentaria, ob. cit. Igualmente María Elena Cruz, el Proceso de Municipalización en el Sector Rural Chileno, en GIA, Gobierno Local y Participación Social, ob. cit.

h. 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 microregiones 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; así mismo 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 romper este tipo 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 a nivel local. Como fue señalado oportunamente, es imprescindible realizar cambios en el modelo de desarrollo y en las políticas macro y sectoriales, y generar una estructura institucional con capacidad de gestión y ágil, localizada al 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 en función de actualizarlas constantemente; establecer un inventario nacional de microregiones, señalar prioridades en cuanto a asignación de fondos y mantener una información actualizadas 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 esas funciones se requiere de un equipo pequeño y multidisciplinario con un alto compromiso con la población campesina; un fondo especial de financiamiento que le permita responder con agilidad a las demandas originadas en las microregiones; un sistema de información y comunicación que le permita mantener un flujo permanente con las microregiones tanto en función del seguimiento y evaluación como de la corrección de las políticas instrumentadas; establecer una relación permanente con las instituciones nacionales encargadas de obras o políticas de cobertura mayor que una microregión; y generar permanentemente una reflexión metodológica sobre el tipo de actividad que tiene a su cargo y que implica una relación con centros de investigación académica.

Es imprescindible que las instituciones sectoriales generen una capacidad de respuesta a las demandas que provienen desde las microregiones: investigación tecnológica, políticas y procedimientos de crédito, sistemas de comercialización extra local, apoyos concretos en ámbitos que rebasan las capacidades locales, etc. (65).

Finalmente, es necesario prestar atención a actividades sectoriales destinadas a fortalecer y potenciar los intercambios y complementariedades intermicroregionales, 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.

(65) Debe pensarse que a nivel local es posible establecer responsabilidades técnicas de tipo general, mientras que la acción especializada necesariamente tendrá una cobertura mayor.

