

ORLANDO PLAZA

DESARROLLO RURAL

ENFOQUES Y METODOS
ALTERNATIVOS



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU / FONDO EDITORIAL / 1998

Los textos que conforman este libro fueron publicados entre 1990 y 1996, un período especial y dramáticamente significativo para el Perú, signado por cambios en las relaciones entre países, en las visiones que sustentan las decisiones políticas y económicas, y por el abandono político y programático de los enfoques y tareas del desarrollo.

En la actualidad, en un retorno que hace poquísimos años parecía imposible, los temas del desarrollo, de la presencia necesaria del Estado en el funcionamiento de la economía; la importancia de la redistribución de los ingresos; la imposterable atención a la salud y a la educación de la población; el fortalecimiento de las instituciones; el respeto a las organizaciones de la sociedad civil; el papel de los partidos políticos; la descentralización y desconcentración del Estado han sido vueltos a colocar en la agenda, ya no sólo por los opositores al neoliberalismo, sino también por los mentores y fundadores del llamado Consenso de Washington. Este Consenso ha sido revisado por sus propios creadores quienes **redescubren** (por enésima vez) que el desarrollo es un proceso socioeconómico y político, complejo, que requiere un enfoque interdisciplinario (y no tecnocrático), que es posible llevarlo a cabo, sin necesidad de sacrificar una generación; para lo cual es indispensable contar con la presencia y participación activa de la sociedad civil, de sus organizaciones y de sus instituciones.

Con el ánimo de contribuir a este importantísimo debate, y a las alternativas de desarrollo, se han reunido estos textos, no sólo porque muestran las discusiones y propuestas generadas en el momento anterior, sino también porque contienen planteamientos que hoy resultan actuales.

DESARROLLO RURAL

ORLANDO PLAZA

DESARROLLO RURAL

ENFOQUES Y METODOS
ALTERNATIVOS



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1998

Primera edición, mayo de 1998.

Cubierta: Carlos González

Desarrollo Rural. Enfoques y metodos alternativos

Copyright © 1998 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel, Lima, Perú. Tlfs. 460-0872 y 460-2291-460 -2870 Anexo 220 y 356

Derechos Reservados

ISBN 9972-47-106-6

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Impreso en el Perú - Printed in Peru

*A mi esposa María Beatríz, con amor,
por su permanente ejemplo de fé,
visión y trabajo en las tareas del
desarrollo.*

INDICE

Presentación.....	XIII
-------------------	------

CAMBIO SOCIAL Y DESARROLLO RURAL

Orlando Plaza

Introducción.....	3
Desarrollo, cambio social y temporalidad	6
La razón como base e instrumento del cambio	9
Los contenidos o apuestas de las teorías del cambio y del desarrollo	11
Noción del cambio y teoría del desarrollo en las ciencias sociales	14
Cambio y teoría del desarrollo en América Latina	17
Teoría del desarrollo y desarrollo rural en América Latina	18
El otro desarrollo y el desarrollo rural	21
La estructura internacional del desarrollo rural	23
Experiencias estatales de desarrollo rural	24
Escenario en que surgen las ONG	25
Aproximaciones de las ONG al desarrollo rural	27
El desarrollo rural y las ONG: situación actual	30
Consideraciones para una definición de desarrollo rural	31
Elementos para una definición de desarrollo rural	32
Bibliografía	37

DESARROLLO RURAL Y CULTURA: ¿ CAMBIO Y MODERNIDAD O MODERNIDAD SIN CAMBIO?

Orlando Plaza

Introducción.....	47
Algunas preguntas iniciales	49

1.	Las condiciones sociales e ideológicas de las visiones del cambio	50
	El ambiente ideológico y político en los años 70.....	53
	Teoría del cambio: desarrollismo o revolución	55
	Escenario ideológico y político actual	56
	Teoría del cambio: ¿estructura versus naturaleza humana?	57
	Modernidad y transformación social: la confusión de parámetros Ideológicos y políticos para el cambio social	58
	Modernidad: una invitación para reconocernos	60
2.	Desarrollo rural: teoría del cambio y teoría del desarrollo	61
	Teoría del desarrollo nacional y propuestas de desarrollo rural	62
	Desarrollo rural y reforma agraria	64
	ONGs y desarrollo rural	66
	El papel de la cultura en las propuestas de desarrollo rural ...	68
	Cambios en las estructuras, actores y enfoques.....	69
	Primera hipótesis: enfoques sobre la sociedad y el cambio	69
	Segunda hipótesis: cultura y cambio social	70
3.	Cambio, cultura y desarrollo rural: retos y tareas.....	75
	La importancia de la cultura para el cambio.....	76
	Cultura, cambio y desarrollo	79
	Apuntes sobre el desarrollo del interior del país	81
	Bibliografía	84

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

	Presentación	91
1.	El contexto social y conceptual del desarrollo	92
	¿Existe un nuevo modelo de desarrollo?.....	92
	Desarrollo: tradición conceptual y procesos sociales	94
	Estilo de desarrollo	97
	Modelo de desarrollo	98
	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones.....	99
	Modelo y política de ajuste	100
	Apertura y modelos de desarrollo	101
	Patrón de desarrollo	101
2.	Economía campesina en América Latina	104
	Economía campesina: avances conceptuales	105

Grandes tendencias	108
Familias campesinas y extensión territorial	110
Transformaciones de la sociedad y de las economías campesinas	112
Limitantes al crecimiento y desarrollo de las economías campesinas	117
Economía campesina: modernización, posibilidades y algunos elementos de estrategia	121
Bibliografía	136

DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL Y DESCENTRALIZACION

Manuel Chiriboga/Orlando Plaza

1. Introducción	143
2. Hacia un replanteamiento conceptual del desarrollo rural	146
3. Desarrollo rural microrregional enfoque conceptual	152
Niveles de análisis y de políticas	155
Tipos de propuestas y niveles sociales de acción	158
4. Modelos de desarrollo, sociedad rural y economía campesina	
El modelo de desarrollo y el desarrollo rural	164
Efectos de los modelos de desarrollo sobre el agro y el campesino	169
Heterogeneidad agraria y diferenciación campesina	171
Economía campesina y sociedad rural	171
Sistema de producción	176
Las microrregiones	179
Las políticas sectoriales	187
La política macroeconómica	196
Sistema institucional para el desarrollo rural	213
5. Propuesta para el desarrollo rural Microrregional	220
Microrregiones	222
Propuesta de políticas sectoriales para el desarrollo rural	231
Propuesta de política económica	235
Sistema institucional para el desarrollo rural	245
Bibliografía	251

EQUIDAD Y DESARROLLO: ASPECTOS CONCEPTUALES

Orlando Plaza

1. Pobreza, desigualdad y desarrollo	261
--	-----

2.	Teoría del desarrollo: la pobreza en los años setentas y en la actualidad	265
	a. Pobreza y desarrollo en los años setentas	268
	b. Pobreza y ajuste	269
	c. Pobreza y redescubrimiento del desarrollo	270
3.	Desarrollo, pobreza y equidad	272

METODOLOGIA PARA EL DIAGNOSTICO MICRORREGIONAL

Orlando Plaza / Sergio Sepulveda

Capítulo I

Elementos Conceptuales

Introducción	281
Desarrollo Sostenible en el plano nacional	283
Heterogeneidad: base para un enfoque espacial	287
Aproximación conceptual	288
Dimensiones del desarrollo sostenible	291
Elementos básicos para el desarrollo rural sostenible	299
Principales elementos teóricos	300

Capítulo II

Elementos metodológicos para el diagnóstico

Diagnóstico: un momento en el proceso de planificación del DSM	317
Momento I. Preparación para la acción	319
Momento II. Caracterización de la Microrregión	326
Momento III. Dinámica interna. Análisis por dimensión del desarrollo	359
Momento IV. Principales tendencias hacia el 2010	381
Anexo	393
Bibliografía	411

PRESENTACION

Los textos que conforman este libro fueron publicados entre 1990 y 1996, un período especial y dramáticamente significativo para el Perú, signado por cambios en las relaciones entre países, en las visiones que sustentan las decisiones políticas y económicas, y por el abandono político y programático de los enfoques y tareas del desarrollo.

En este lapso, a la par que en el país se controló la hiper-inflación y se derrotó a Sendero Luminoso, en el contexto internacional y en nuestra sociedad, el conjunto de medidas económicas propuestas por el llamado Consenso de Washington adquirió categoría de dogma, para gobernar ya no sólo la economía, sino también la política y la sociedad.

La combinación entre los dictados del Ajuste Estructural y nuestra situación política y económica, llevó a que se instale hegemónicamente una interpretación del Perú teñida de una peculiar tonalidad ideológica: toda la historia pasada debería ser leída con el código de la culpa atribuida a la política, a los partidos, a las organizaciones sindicales y a la injerencia del Estado en la economía y en el libre desenvolvimiento del mercado. El presente actual y el futuro deberían liberarse de esa carga, despolitizando la política, reorganizando y debilitando las instituciones, segmentando las organizaciones de la sociedad civil, para que el mercado, -inteligente y astuto distribuidor de recompensas para los esforzados, y redivivo mecanismo de selección natural de los más eficientes- pudiera operar a plenitud y en el vacío.

Esta interpretación, que aún fundamenta los discursos del poder y de la tecnocracia, no resiste más las evidencias de la realidad peruana: desempleo, pobreza, segmentación social, trastocamiento de valores, ausencia de liderazgo político, de programa de acción, e incapacidad para gobernar. Tampoco resiste las evidencias de la mayoría de países a los cuales se les aplicó las llamadas medidas de Ajuste Estructural en busca de un crecimiento económico real que nunca llega.

Así, en la actualidad en un retorno que hace poquísimos años parecía imposible, los temas del desarrollo, de la presencia necesaria del Estado en el funcionamiento de la economía; la importancia de la redistribución de los ingresos; la impostergable atención a la salud y a la educación de la población; el fortalecimiento de las instituciones; el respeto a las organizaciones de la sociedad civil; el papel de los partidos políticos; la descentralización y desconcentración del Estado han sido vueltos a colocar en la agenda, ya no sólo por los opositores al neoliberalismo, sino también por los mentores y fundadores del llamado Consenso de Washington. Este Consenso ha sido revisado por sus propios creadores quienes **redescubren** (por enésima vez) que el desarrollo es un proceso socioeconómico y político, complejo, que requiere un enfoque interdisciplinario (y no tecnocrático), que es posible llevarlo a cabo, sin necesidad de sacrificar una generación; para lo cual es indispensable contar con la presencia y participación activa de la sociedad civil, de sus organizaciones y de sus instituciones.

Nos encontramos pues, en un nuevo punto de inflexión política y teórica, que reclama el concurso de las distintas organizaciones de nuestras sociedades y de las instituciones universitarias. Es necesario retomar con cabeza propia, los enfoques y propuestas de desarrollo para enfrentar los problemas de nuestro país.

Con el ánimo de contribuir a este importantísimo debate, y a las alternativas de desarrollo, he reunido estos textos, no sólo porque muestran las discusiones y propuestas generadas en el momento anterior, sino también porque contienen planteamientos que hoy resultan actuales. Los trabajos abordan desde la Sociología, en diálogo con las otras Ciencias Sociales y los sentidos comunes, el tema

del desarrollo y del desarrollo rural desde distintos ángulos, y con base en las experiencias llevadas a cabo en el Perú y en varios países de América Latina.

Agradecimientos

Mi reconocimiento y agradecimiento a Catalina Romero, Jefa del Departamento de Ciencias Sociales, y a los Miembros del Comité Asesor por su apoyo y decisión para publicar el libro y a Teófilo Altamirano y Marcel Valcárcel por sus esmerados comentarios como lectores.

Un reconocimiento de especial gratitud, por su trabajo preciso y dedicación a prueba de todo contratiempo para Frida Beltrán, quien gracias a su apoyo secretarial hizo posible el ensamble de los textos y la revisión de las pruebas.

Agradezco especialmente a Manuel Chiriboga y Sergio Sepúlveda por su entusiasta colaboración y por su anuencia para publicar textos que producimos en co-autoría.

Quedo profundamente agradecido al Instituto Interamericano de Agricultura (IICA); al Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), y al Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), por haber otorgado su conformidad para publicar textos que fueron originalmente editados por ellos:

Cambio social y desarrollo rural

En: Perú: El problema agrario en debate. SEPIA III. Alberto Chirif y otros. (Editores) CERA, SEPIA. Lima 1990.

Desarrollo rural y cultura: ¿cambio y modernidad o modernidad sin cambio?

En: La presencia del cambio: campesinado y desarrollo rural. Orlando Plaza (Editor) Colección XXV Aniversario DESCO. Lima 1990.

Economía campesina: límites y potencialidades en el contexto de apertura y modernización.

En: Desarrollo Rural y Apertura Económica. Compilación Absalón Machado. Fondo Desarrollo Rural Integrado (DRI)-Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Bogotá-Colombia. 1992.

Desarrollo rural microrregional y descentralización. Con Manuel Chiriboga. IICA. San José-Costa Rica. 1993.

Equidad y Desarrollo: aspectos conceptuales

En: Desarrollo microrregional. Una estrategia hacia la equidad. Con Sergio Sepúlveda. IICA. San José-Costa Rica. 1994.

Metodología para el diagnóstico microrregional. Con Sergio Sepúlveda. IICA. San José Costa Rica. 1996.

CAMBIO SOCIAL Y DESARROLLO RURAL

Orlando Plaza

Introducción

La reflexión actual sobre el desarrollo rural encierra una complejidad muy grande que proviene, entre otros aspectos del tema en sí mismo (hacia dónde, desde dónde, quiénes y qué transformar en la sociedad rural) y de las transformaciones de la situación estructural y de las representaciones colectivas, a escala regional, nacional e internacional.

Con respecto a lo segundo, conviene repetir, aunque es un lugar común, que la sociedad peruana atraviesa por una crisis, no sólo económica sino fundamentalmente de producción social. Esta crisis condensa un conjunto de fracturas históricas que se gestan desde que sucede el hecho colonial. La más profunda de ellas es la separación de la sociedad en dos contingentes claves: el criollo-mestizo y el campesino-indígena, según el análisis de Sinesio López.

La crisis no sólo afecta a la sociedad peruana, sino al conjunto de países del tercer mundo. Sus manifestaciones económicas, la más visible de las cuales es la deuda externa, ocultan en ocasiones su profundidad, su alcance y su naturaleza, pues lo que está en juego es la viabilidad de estos países como sociedades.

Esta crisis está inscrita en las actuales redefiniciones del orden internacional, de la división social del trabajo, de las bases mundiales del poder económico y político, de la lógica de acumulación e inclusive de la noción de fuerzas productivas. El mundo actual marcha hacia el establecimiento de una relación más estrecha entre los países poderosos y aquellos de segundo orden que los puedan seguir, que margina a los más rezagados.

Las redefiniciones a nivel mundial -que será preciso asimilar y teorizar prontamente- conllevan redefiniciones en las representaciones colectivas, en las formulaciones ideológicas y en las propuestas políticas, las más de las veces de forma implícita. Ocurre también que estas últimas redefiniciones pueden conducir a reafirmar el *pensamiento dogmático* tanto en el ámbito del sentido común, como en el del saber especializado.

Lo difuso de los cambios, la imposibilidad de comprender prontamente el núcleo de donde provienen, la sensación de sometimiento a fuerzas inmanejables, o que no son las habituales, trae como consecuencia una búsqueda de refugio en los esquemas mentales conocidos, o el abandono de los mismos, lo cual significa, muchas veces, también el abandono del pensamiento y el rechazo a los caminos de razonamiento para enfrentar lo nuevo. Pensamiento dogmático y abandono de pensamiento con su consiguiente reemplazo por un relativismo absoluto, son cara y sello de la misma moneda: la dificultad para percibir, asimilar y expresar el cambio y las transformaciones en curso.

Las ciencias sociales no escapan a la realidad y fuerza de las transformaciones en curso. En el último decenio, tanto en el mundo como en América Latina, y en ella Perú, los esquemas interpretativos, los postulados de acercamiento a la realidad, las propuestas derivadas de los mismos, y los enfoques analíticos, han sufrido revisión, modificación y casi siempre han sido abandonados sin reemplazo.

La teoría del Estado; la noción de clases sociales; la visibilidad y conceptualización de la sociedad civil; el concepto de democracia; el papel de los movimientos sociales; la vida cotidiana; la fuerza e importancia de las representaciones colectivas; el papel de la historia; el entendimiento de la economía; la noción de sistema; el orden internacional; la informalidad; entre otros, son temas, que con sus correspondientes disímiles aproximaciones albergan estos cambios.

Uno de los conceptos más afectados por las transformaciones actuales -y por la dificultad de encaminarlas hacia objetivos pre-

concebidos- es el de desarrollo. De hecho al suponer una teoría del cambio, este concepto ha puesto en cuestión el alcance de las teorías al respecto. En el país en los últimos diez años, posiblemente desde las experiencias del desarrollo rural, se ha alimentado el debate sobre el desarrollo, pero sin ser muy concientes del alcance del mismo, ni de los fundamentos teóricos que lo sustentan.

El desarrollo rural es un campo de debate ideológico y teórico en el cual se dan cita las teorías generales del cambio social, las teorías del desarrollo afincadas en la industria y las ciudades, y las teorías del desarrollo llamado alternativo. Estas tres vertientes expresan las transformaciones y la búsqueda de respuestas.

Este es, en términos gruesos, el contexto en que nos movemos. Pero conviene recordar que en el Perú el combate alrededor del cambio y del desarrollo rural no es sólo ideológico y teórico, sino físico, violento y mortal. Hay organizaciones que tienen su propia concepción de desarrollo rural, para las cuales resultan intolerables las concepciones de los campesinos y las de las organizaciones no gubernamentales que las apoyan. El combate es desigual, y a todas luces significa un gran retroceso en la construcción de nuestro país como sociedad y en la búsqueda de alternativas al injusto orden social.

Las reflexiones que siguen quieren dar testimonio claro de la necesidad de enfrentar los cambios, de la *importancia y necesidad del pensamiento abierto* para hacerlo, y de la búsqueda, balbuceante por momentos, de contenidos que expresen nuestra realidad y nuestras posibilidades.

Aun cuando estas reflexiones tienen como telón de fondo la práctica de los proyectos de desarrollo rural, están orientadas a ubicar el clima ideológico en el cual se desenvuelven las *propuestas de desarrollo rural*, y el entorno teórico, fundamentalmente de las ciencias sociales, que los acompañan. Quieren mostrar la relación entre las teorías del cambio social y el desarrollo rural. Para ello, centraré mi atención en tres de las preguntas sugeridas por el temario: ¿Qué se quiere decir cuando se habla de desarrollo? ¿Cómo se encara la concepción de desarrollo una vez adoptada la

oposición tradicionalidad/modernidad en las opciones concretas?
¿En qué medida estos proyectos pueden convertirse en políticas nacionales?

Mi acercamiento a las preguntas es una aproximación conceptual a las *propuestas del desarrollo rural*, en sus líneas y características generales, más que en sus connotaciones específicas. Con esta aproximación intento mostrar los elementos básicos compartidos por ellas y explicitar algunos de sus supuestos.

Desarrollo, cambio social y temporalidad

Toda noción de desarrollo ¹ involucra una teoría del cambio social. La interpretación del contenido, los agentes, la direccionalidad, los instrumentos y los medios para lograr el cambio están directamente relacionados con posiciones ideológicas ².

Pero, además, toda teoría del cambio, considerada desde las representaciones colectivas (conciencia, cultura e ideología) contiene, y está atravesada, por nociones específicas de tiempo, y por horizontes temporales más o menos explícitos y más o menos concientes. Estos horizontes temporales son los que proveen de elementos, contenidos y profundidad a las teorías del cambio, y según cómo los consideren y elaboren, tendrán mayor o menor fuerza interpretativa.

No hay teoría del cambio sin noción de tiempo, pero la temporalidad, en las representaciones colectivas, según la densidad y sedimentación de los fenómenos, tiene, por decirlo de alguna manera, distintos grados de conciencia para los sujetos. La temporalidad en las representaciones colectivas no tiene que ver sólo con lo

-
- 1 La noción de desarrollo tiene como antecedente la de progreso, originada en la época de la Ilustración y cuyo uso se generalizó con la consolidación del capitalismo y sus concomitantes procesos de industrialización y urbanización, a partir del supuesto, aceptado por las disciplinas naturales y sociales del siglo XIX, que la razón permitiría descubrir las leyes generales de la naturaleza y del orden social.
 - 2 Esto entre otras razones, debido a que el desarrollo supone opciones con respecto a cómo lograr los cambios, hacia dónde dirigirlos y a quiénes beneficiar.

cronológico, como sucesión de acontecimientos, sino con la densidad y huella que adquiere en la experiencia individual y social, y en éstas se puede mezclar el pasado y el deseo de futuro; lo que el grupo social ha experimentado y las objetivaciones de las experiencias de otros; el tiempo social de la propia sociedad y el tiempo social amplio.

Por esto es que en las teorías del cambio se entremezclan cuando menos tres horizontes temporales:

- a. El referido a la *coyuntura* en la que se realiza la interpretación del cambio. La coyuntura no solamente se refiere al tiempo cronológico en el que se desenvuelve la interpretación, sino también al tiempo social. El tiempo social se refiere a la intensidad, a la direccionalidad y a la velocidad de los procesos que atraviesan la sociedad. La coyuntura puede cristalizar transformaciones radicales de la sociedad. Este fue el caso en el siglo XIX en países de Europa occidental cuando se pasa definitivamente de la sociedad feudal a la capitalista; o en el Perú actual en que procesos que se originan hace cuatro siglos y que aceleran su intensidad y velocidad desde los años 20, se hacen más visibles en los años 80, lo cual produce una coyuntura sumamente rápida y dinámica que dificulta la interpretación sistemática.

La reflexión actual sobre el desarrollo rural está fuertemente teñida por la coyuntura y por ello debe considerar los contenidos sociales, la situación socioeconómica, la ideológica y las fuerzas políticas actuantes.

- b. El de la **historia**, entendida como proceso de larga duración y construcción de sociedad (lo cual puede llevar al error de entenderla como un proceso evolutivo unilineal). La historia debe entenderse como campo de acción de las clases y de las personas, y no sólo como la sucesión de acontecimientos y transformaciones de las instituciones.

La historia es una marcha y contramarcha de procesos y apuestas exitosas o pasmadas. Este horizonte temporal, funda-

mental para cualquier teoría del cambio, muchas veces -sobre todo en la sociología- es ignorado o mal interpretado cuando se pretende explicar los acontecimientos actuales exclusivamente por su génesis.

- c. El de la *condición humana*, que incluye la historia de una sociedad y la coyuntura por la cual ella atraviesa, pero que las coloca frente a los hallazgos, fracasos, logros y propuestas del conjunto del género humano, independientemente de nacionalidades y temporalidades.

El horizonte de la condición humana específica nuestra manera de estar en la historia a escala planetaria y nos hace partícipes de ésta; permite, por ejemplo, la apropiación de construcciones sociales de la realidad que no sólo dependen de las características del país sino que provienen de otras sociedades y tiempos ³.

El tiempo de la condición humana permite comprender que los seres humanos no son una construcción definitiva, acabada y determinada por sus condiciones inmediatas, sino que son una construcción social que abarca experiencias múltiples.

Muestra que los seres humanos son perfectibles a partir de su capacidad para construir las condiciones sociales que los posibiliten, y que logran su individualización a través de esa construcción.

La noción de cambio también supone una aproximación a la naturaleza de la sociedad y a la naturaleza humana. Con respecto a la segunda los polos de interpretación ubican al hombre como un ser en permanente pugna con sus semejantes o como un ser naturalmente bueno que es corrompido por la sociedad⁴.

3 Por ejemplo, la noción de persona, no depende sólo del logro y afirmación de valores en un país determinado, sino que es una construcción lograda a través del tiempo, en distintas latitudes y sociedades.

4 Ver Mc Iver, R. y Page, Ch. (1963).

Con mayor o menor precisión estas dos tendencias se relacionan con interpretaciones de la sociedad. Así, por ejemplo, la visión del hombre como enemigo para sus semejantes corresponde a una imagen de sociedad en la que campea la guerra de todos contra todos, lo cual exige instituciones que eviten que los hombres se acaben entre sí.

Ambas aproximaciones a su vez, guardan correspondencia con posiciones ideológicas progresistas o conservadoras ⁵. Las progresistas, si bien reconocen que las instituciones son imperfectas, afirman y confían en las posibilidades de los individuos para mejorarlas. Las conservadoras son pesimistas con respecto a la naturaleza humana y confían en las instituciones para frenar sus imperfecciones.

La razón como base e instrumento del cambio

En las teorías del cambio es necesario ubicar el papel y la definición de la noción de razón -base del pensamiento científico- y la definición de racionalidad. Max Weber ⁶ por ejemplo, al analizar la historia de la humanidad, ubica tres tipos de poder: tradicional, carismático y burocrático. Este último basado en la adecuación de medios a fines y por lo tanto racional, y el cual corresponde a la época y sociedad capitalistas. El mismo Weber identifica la empresa capitalista con lo racional en economía, lo cual ha llevado a que muchos autores identifiquen "lo racional" con la organización capitalista.

La razón es definida como cualidad específica del género humano, se ubica en la esfera cortical, y se la vincula con la capacidad de verbalización y de ejecución de procesos analíticos y sintéticos.

Definida así, la razón aparece como un elemento instrumental de los sujetos, cuya imagen de exclusiva localización y función cerebral la desvincula tanto de las circunstancias totales de los individuos, como de las sociales. Sus productos -en este caso la ciencia o

5 Ver Sowell, T. (1988).

6 Ver Weber (1964) y (1966).

la técnica- son percibidos como válidos en sí mismos, independientemente de lugares y temporalidades.

Sin embargo, es necesario recordar que la razón -en cuanto contenidos y procedimientos- es también histórica y social, en la misma medida que lo es el proceso de hominización, o de individualización de los seres humanos.

La razón como construcción y como parte de lo social ⁷, no es exclusivamente instrumental, valorativa o pragmática. Esas dimensiones son parte de las actividades de los seres humanos y se manifiestan y desarrollan, en unas más que en otras, de acuerdo al lugar que ocupan éstos en la división social del trabajo, en la distribución del poder, de la riqueza y en la reproducción social.

La razón y lo racional son indesligables del proceso de construcción histórica que va dando contenido y forma a la relación que los sujetos entablan entre sí y con la naturaleza.

Un hecho que marca al mundo actual es que el contenido de la razón social no está determinado exclusivamente por las fronteras de las localidades, de las clases o grupos, sino que está influido por la existencia de un sistema internacional. Esto coloca en otra dimensión y perspectiva a las representaciones colectivas, las inquietudes, las expectativas y los deseos de los sujetos pues aun cuando pertenezcan a distintas sociedades y se encuentren en distintos estadios de evolución o desarrollo ⁸ tienen una base común objetiva.

Esta situación a la vez que complejiza la teoría del cambio, permite establecer patrones comunes a los pueblos que están en similares condiciones.

7 La razón no está vinculada exclusivamente a la relación entre fines y medios, sino también al proceso histórico de construcción de sociedad, que es el que posibilita el desarrollo de lo individual.

8 Esto también, sin embargo, puede convertirse en un obstáculo para la elaboración de una teoría del cambio social, pues se corre el riesgo de asumir las situaciones generales, sin atender a los problemas específicos de la propia realidad.

Los contenidos o apuestas de las teorías del cambio y del desarrollo

Así como las teorías del cambio contienen distintos horizontes temporales, también incluyen por lo menos tres tipos de apuestas que pueden estar más o menos explícitamente elaboradas y relacionadas entre sí:

- a. Una *apuesta técnica*, referida a los medios para alcanzar las transformaciones que se buscan. Estos medios se ubican como elementos del hacer práctico, lo que en ciencias sociales se conoce como ingeniería social. La técnica supone eficiencia, eficacia, un horizonte temporal referido al corto y mediano plazo y no necesariamente guarda correspondencia con las necesidades sociales o los requerimientos naturales.

La técnica se ha separado de los procesos productivos inmediatos, pues una vez que el proceso productivo se hace social, la técnica se ubica en la esfera global para apoyar el dominio del proceso productivo general y se convierte en un instrumento de poder. La técnica con minúsculas queda reservada para los grupos dominados en su proceso productivo inmediato.

En el mundo contemporáneo la técnica es uno de los campos más polémicos, en términos de que es lo más apropiado para lograr el desarrollo de los países del tercer mundo. Alrededor de la apuesta técnica en el desarrollo rural en el Perú se ha producido una división entre quienes defienden *per se* la técnica tradicional o la moderna; ambos bandos adolecen del mismo error, pues separan lo técnico de lo social, y a estos aspectos del poder.

- b. Una *apuesta política*, relacionada con los fines y objetivos que se persigue, con determinadas propuestas y con la selección de grupos beneficiarios.

La *apuesta política* en el mundo moderno tiene una pretensión de globalidad nacional y un horizonte superior al local o regional (aun cuando los involucre). Por eso se puede estable-

cer una relación entre esta apuesta y el horizonte temporal de la historia.

- c. Una *apuesta utópica*, que la mayoría de las veces no es explicitada ni considerada en las discusiones sobre desarrollo. Sin embargo en el último decenio en América Latina y en los otros países del tercer mundo, ha entrado al debate, a partir del cuestionamiento del contenido y objetivo final del desarrollo.

Durante largo tiempo los aspectos relacionados con la felicidad humana, la realización personal, la individualización y la posibilidad de explayar las distintas dimensiones espirituales de los sujetos, han sido evitados o soslayados en las discusiones políticas y académicas sobre el problema del cambio.

Ultimamente estas cuestiones han reclamado un lugar y han sido respondidas de distintas maneras ⁹. Por un conjunto de cambios mundiales ocurridos en las estructuras y el pensamiento, se ha puesto en boga referirse al bienestar no sólo en su dimensión material sino también en lo que contiene de espiritual, afectivo e íntimo para los individuos. La felicidad no es una aspiración nueva: es parte del proceso de hominización y construcción de lo social.

Pero la felicidad en las representaciones colectivas no se identifica necesariamente con un lugar, una forma política o una determinada manera de organización; es por ello que a través de

9 Por ejemplo, en los años 60 los trabajos de Herbert Marcuse, de Erich Fromm y de Hans Horkheimer señalan los condicionantes sociales para la realización personal, resaltando los aspectos de represión en la sociedad. Posteriormente, sobre todo a partir de los trabajos de Agnes Heller, se ha subrayado y recuperado la dimensión de la cotidianeidad, del sentido individual más allá de las instituciones. Finalmente, con las discusiones y las redefiniciones de las cuotas de poder entre el mundo capitalista y el socialista, el peligro inminente de la destrucción de la humanidad por la guerra atómica, la redefinición de fronteras ideológicas y económicas, se han puesto en duda las aproximaciones exclusivamente estructurales para entender la dinámica social, como también los contenidos y estilos de desarrollo y de pensamiento político y teórico.

mecanismos sutiles las apuestas políticas y las técnicas son presentadas de tal manera que, aun sin decirlo, ofrecen la posibilidad de alcanzarla.

En la aspiración expresada por las representaciones colectivas la apuesta utópica no aparece como un proceso continuo de cambio sino como un estado inmutable de realización. A esta aspiración no escapó el marxismo, que presenta al comunismo como una situación final que permite eliminar la explotación en todas sus formas y alcanzar la realización plena. A eso llamaba Marx la conquista de la emancipación humana.

Estas tres apuestas permiten identificar el contenido de las propuestas de desarrollo, su consistencia y perspectiva. Por ejemplo, en el campo del desarrollo rural, en el Perú, muchas propuestas establecen una relación muy estrecha entre apuesta utópica y técnica (como en el caso de las discusiones sobre tecnologías apropiadas, tradicionales o modernas), descuidando la apuesta política, y por ende la trama y reproducción de lo social.

En otras propuestas se puede observar más bien una inmediata relación entre apuesta política y utópica, sin referencia a la técnica. Esta parece ser una característica en ciertos grupos políticos de izquierda que plantean un horizonte que recupera la dimensión humana y con un ideario político que busca trazar las grandes rutas, pero sin explicitar cómo se las lleva a la práctica en un país como el nuestro.

Existe también la posibilidad de que la apuesta utópica se presente independiente de la apuesta política o que la subordine, en la medida que desconoce las condiciones socioeconómicas, los cambios y las transformaciones de la sociedad. Esta posibilidad puede conducir a juzgar todos los acontecimientos en términos éticos, donde los juicios de bueno y malo proceden de los parámetros de la propia utopía, creándose un pensamiento dogmático que lleva a destruir cualquier logro, e incluso a los otros. Este sería el caso de Sendero Luminoso.

Por último, se puede generar, obviando las apuestas utópica y

política, una apuesta técnica a partir de la excesiva confianza en los medios, procedimientos y capacidad operativa de la razón. Esta apuesta tendría como ideal el gobierno, no de los sabios al decir de Platón, pero sí de los técnicos.

Noción del cambio y teoría del desarrollo en las ciencias sociales

Las dimensiones y los contenidos del cambio social que atraviesan las teorías del desarrollo tienen su expresión y evolución en la teoría sociológica. Para analizar la forma en que se presentan en la teoría sociológica tomaremos dos aspectos: a. Los paradigmas teóricos, a partir de los cuales se interpreta el cambio social, y se objetiva la meta y los medios para alcanzarla; y b. Los paradigmas históricos: es decir las transformaciones que se llevaron a cabo en sociedades específicas y que por su importancia e influencia en el mundo contemporáneo, han marcado la reflexión sobre el cambio social para todas las sociedades.

El paradigma histórico que sirve de modelo a las propuestas de desarrollo en las diversas ciencias sociales, sobre todo en economía, sociología y en ciencia política, se origina en las transformaciones del feudalismo al capitalismo en Europa occidental y su consecuente desarrollo imperialista. En el análisis de estas transformaciones se privilegió el de las instituciones ¹⁰ que se consideraban básicas para lograr un estadio de desarrollo asumido como superior; se las correlacionó con el desarrollo (capitalista) y con el bienestar. Entre éstas se puede señalar: los partidos, el Estado-nación moderno, la ciudadanía, y el mercado. Se puede agregar las nociones de élites políticas, clase dirigente y clases sociales en el sentido weberiano, que alude a una sociedad con alta movilidad social y cuya estratificación se basa en las dimensiones económicas, de poder y de status.

10 Lo cual también marcó el estilo de análisis, los temas escogidos y el campo y perspectiva de las ciencias sociales modernas, llevándolas fundamentalmente a considerar lo institucional y los espacios sociales que expresaran el orden de la nueva organización.

El paradigma histórico se origina, pues, en el *modo* (muchas veces interpretado ideológicamente o sobresimplificado) en que estas sociedades de Europa occidental pasaron del feudalismo al capitalismo. Este paradigma, con su consiguiente interpretación, se constituirá en la base del paradigma teórico, lo que trajo como consecuencia la generalización de una experiencia histórica como válida para todas las sociedades.

Los paradigmas teóricos para explicar el cambio, en el caso de la sociología y de la economía, están marcados por las diferencias entre la sociedad feudal y la capitalista (en términos actuales entre lo tradicional y lo moderno).

Marx con su teoría de los modos de producción fue uno de los primeros que acometió la tarea de construir tipología de sociedades. El mismo se encargó de indicar que sus propuestas, en tanto esquema organizador, eran válidas para la Europa occidental ¹¹. Sin embargo, ciertos seguidores convirtieron este esquema en una teoría del cambio social en general, y de los distintos estadios de evolución por los cuales deberán pasar todas las sociedades.

Ferdinand Tönnies, otro científico social, contemporáneo de Engels, y también alemán, formaliza las diferencias entre lo que él denomina la *comunidad*, para referirse a la sociedad feudal y la *sociedad*, para referirse a la organización social capitalista.

Tönnies utiliza un conjunto de variables para realizar una comparación entre ambos tipos de sociedad y precisar los cambios operados de una situación a otra. Postula que la comunidad se caracteriza por la preeminencia de lo sagrado, la autoridad, el status adscrito; en tanto que en la sociedad predomina lo profano, el poder y el status adquirido ¹².

11 Ver Marx, Karl, Cartas a Vera Zassulitch (1981).

12 Tönnies dice "La *Gemeinschaft* se caracteriza por la voluntad social en forma de armonía, tradiciones, costumbres y religión, la *Gesellschaft*, por la voluntad social como transacción, legislación y opinión pública" (En: Etzioni, Amitai, p. 72). El mismo Tönnies, al identificar la comunidad (*Gemeinschaft*) con la tierra, con la

Basándose en parte en postulados clásicos del cambio, de tipos de sociedades y en observaciones empíricas que realizó en Indonesia, el economista holandés J. Boeke desarrolló la teoría del dualismo, que establece la existencia de dos polos, uno moderno y otro tradicional, sin mayor relación entre sí.

Con el dualismo se produce una transformación en el uso y la aplicación de las nociones de lo tradicional y lo moderno (como base para una teoría del cambio y del desarrollo): mientras Tönnies en su aproximación analiza *una misma sociedad en dos momentos* de su evolución y compara ciertos rasgos para determinar su transformación, en el dualismo se utiliza las dos nociones, para analizar dos sectores de una misma sociedad, en el mismo momento.

Más tarde Parsons, con similar contenido, utiliza lo que él llama las variables patrón (*Pattern variables*) para establecer comparaciones entre sociedades modernas y tradicionales. En las sociedades modernas predominarían la especialización, la racionalidad, el logro individual, en tanto que en las tradicionales la difusión y entremezcla de roles, la afectividad y el compadrazgo, los orígenes sociales¹³.

vida rural y con un tipo de vida más armónico, nos ofrece una clave importante para el debate actual en el Perú, donde se está produciendo una relación entre agro y cultura andina versus ciudad relacionada en nuestro caso con los pares andino/occidental y con campo/ciudad. Problema que es antiguo, como señala Tönnies: "Durante el período de *Gemeinschaft* este joven principio del espacio permanece enlazado al principio más viejo del tiempo. En el período de *Gesellschaft* se desconectan, y de esa desconexión resulta la ciudad, es la exageración del principio del espacio en su forma urbana. En esa exageración la forma urbana contrasta agudamente con la forma rural (...) pues la aldea sigue esencial, y casi necesariamente, unida a ambos principios. En este sentido, puede considerarse todo el desarrollo continuo como un proceso de urbanización creciente".

"Puede decirse que toda la historia económica de la sociedad (es decir, de las naciones modernas) se resume en la dinámica de este antagonismo" (Carlos Marx, *El Capital*, I, p. 28, F.C.E. 1964). Es decir desde cierto punto de vista, las ciudades por su influencia e importancia, predominan sobre la organización rural. En consecuencia el campo y la aldea tienen que usar, por el sostenimiento y fomento de las zonas urbanas, una parte de sus fuerzas mayor que la que pueden dedicar a la reproducción. En consecuencia, la organización rural está condenada a disolverse..." *op. cit.* 73.

13 Para una crítica al respecto ver Gunder Frank (1970).

En Parsons se encuentra una nueva manera de formalizar y utilizar las nociones de tradicional y moderno: su teoría ya no compara una misma sociedad en momentos distintos, o dos formas de organización social de la producción en una misma sociedad, sino que establece una comparación a escala planetaria entre sociedades.

Este camino recorrido por las nociones de lo tradicional y lo moderno permite plantear como hipótesis de trabajo que la teoría del cambio, si bien ha logrado obtener un alto grado de formalización y elaboración de conceptos generales, sigue teniendo como trasfondo -muy cercano- el paso de la feudalidad al capitalismo en Europa Occidental, y como meta (¿utópica o política?) a la organización capitalista de la sociedad.

Esos paradigmas histórico y teórico contribuyen a la aceptación generalizada del *estilo de desarrollo* seguido por esas sociedades y a identificar *el desarrollo* con ese estilo, y a sustentar un tipo de discurso y pensamiento dicotómico que constantemente recurre a las nociones de lo tradicional y lo moderno para caracterizar situaciones o para medir el cambio.

Cambio y teoría del desarrollo en América Latina

En América Latina las teorías del cambio no escapan a los paradigmas teórico e histórico señalados en la sección anterior.

La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), por ejemplo, cuestiona la distribución internacional de la riqueza e incluso la organización del aparato productivo de los países, pero no el estilo de desarrollo.

La teoría del dualismo estructural, se filtra en la mayoría de las interpretaciones en los años 50 y 60, y alcanza su máxima expresión en la Teoría de la Marginalidad de Veckemans, cuestionada por las aproximaciones de Aníbal Quijano y José Nun. La Teoría de la Dependencia, cuyos principales mentores son Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, cuestiona el orden vigente, pero no la meta

a alcanzar, ni el estilo a seguir, y por lo tanto tampoco el paradigma teórico del cambio.

Otras aproximaciones, como las de Germani, Celso Furtado, Oswaldo Sunkel y Paz, e inclusive las caracterizaciones de las sociedades para determinar el tipo de revolución a seguir, o los debates sobre los modos de producción en América Latina, tampoco escaparon a la dicotomía tradicional/moderno, que en muchos casos llevó a no entender aquellas formas de organización social y de la producción en América Latina que eran distintas a las capitalistas, sino a subsumirlas bajo el rótulo genérico de feudales, con su partícula calificativa de pre, semi o cuasi.

Teoría del desarrollo y desarrollo rural en América Latina

Las teorías del desarrollo en América Latina han partido del sector moderno con el propósito de incorporar a los sectores más atrasados a esta dinámica, y de propugnar la industrialización. Han centrado su atención en los problemas de industrialización y de urbanización; en cómo retener la riqueza generada y aumentar la producción; en cómo remover los obstáculos institucionales, y en identificar los elementos motores y dinámicos capaces de impulsar el desarrollo.

En general las distintas propuestas de desarrollo coinciden en los objetivos de industrialización, urbanización, homogenización de las condiciones de vida; mejorar los términos de intercambio; modernización de las estructuras institucionales; eliminación de las formas obsoletas económicas y políticas; identificación de los actores centrales, que en unos casos pueden ser una clase social: el proletariado, el Estado en su representación o la burguesía nacional, o el conjunto de las clases nacionales.

Lo que las diferencia no es el estilo de desarrollo que plantean sino como bien apunta Cardoso (1973), sus propuestas con respecto a quiénes serían los portadores y beneficiarios del desarrollo, a cómo obtener el poder, y a la forma y destino de distribución de la riqueza social.

Las ciencias sociales descuidaron el análisis y la elaboración de propuestas para transformar sociedades agrarias y campesinas en las actuales circunstancias y con el tipo de orden internacional vigente.

En general, en las teorías de desarrollo en América Latina, salvo en el último decenio, se ha ignorado la realidad campesina y agraria, y descuidado su rol en la conformación de nuestra identidad como sociedades. No contamos con una teoría de cambio que asuma la naturaleza y dinámica de las distintas formas de organización social de la producción y el resultado actual de su interacción.

Como resultado de este olvido se produjo un divorcio entre la realidad asumida por la teoría del desarrollo y la existencia del campesinado, entre el estilo de desarrollo propuesto por las teorías del desarrollo y las prácticas de desarrollo rural en nuestros países ¹⁴.

Al centrar su atención en el sector "moderno", las teorías del cambio utilizadas no han ofrecido herramientas teóricas ni conceptuales explícitas para enfrentar la tarea del desarrollo rural. A su vez, en las propuestas de desarrollo rural se han filtrado fuertemente las nociones de lo tradicional y lo moderno, las que han sido objeto de distinta valoración, según las posiciones ideológicas.

La elaboración teórica del cambio, supone una teoría de la reproducción social, lo cual, en América Latina es una tarea vigente.

La ausencia de una teoría del cambio (ver Plaza 1986c) en países del tercer mundo es un vacío para las propuestas de desarrollo rural, que las priva de una visión global del país y de largo aliento dentro del contexto mundial, constriñéndolas a una visión localista, coyuntural y técnica, a pesar de la valiosa envoltura utópica que las cubre.

14 Si hablamos del balance de las experiencias de desarrollo rural, este punto es clave, pues es necesario analizar qué elementos le brindan las ciencias sociales y naturales para elaborar propuestas alternativas.

Muchos de los conflictos sociales profundos en los países del tercer mundo, tienen que ver con la lucha por constituirse como sociedades dentro del orden mundial, y no sólo con el problema de tradicionalidad y modernidad. Los conflictos particulares están inscritos dentro de un escenario universal. Por ello la teoría del cambio social tiene que mostrar las relaciones y mediaciones entre los conflictos particulares de cada sociedad y el contexto internacional. Para ello tiene que partir del hecho de que en la actualidad el tiempo social es universal, no porque signifique lo mismo y sea vivido de la misma manera por todas las sociedades, sino porque está constituido por la simultaneidad de tiempos sociales diversos, entrelazados por una matriz social internacional.

El cambio social y las crisis sociales reclaman una teoría, que no sólo invoque las tensiones internas entre partes del sistema social, sino que también dé cuenta de los límites de dicho sistema y de su relación con la estructura social internacional. Independientemente de la presencia de tropas foráneas, el conflicto se ha internacionalizado por la presencia del poder, la economía y la cultura de los países poderosos. Esta es una realidad que no se puede ignorar y que reclama ser atendida.

Por último, quisiera presentar algunas preguntas relevantes para el tema y para la comprensión de sociedades en pleno proceso de transformación.

- a. ¿Cuál es la lectura, cuál es el abecedario más adecuado para aproximarse a la profundidad de las transformaciones, de las mutaciones, de los retrocesos y posibilidades de las sociedades contemporáneas, especialmente las del tercer mundo?
- b. ¿Cómo superar las limitaciones de las teorías del cambio social, surgidas en los países que dominan la escena mundial con pretensiones universalizantes, o las surgidas en nuestros países, y que muchas veces pecan de localismo?
- c. ¿Es posible seguir pretendiendo analizar el cambio social sin cualificarlo, sin ubicarlo en el tejido social de cada país y del orden mundial actual?

- d. ¿Es suficiente analizar el cambio social como un desajuste entre lo cultural y lo social, ignorando las dimensiones políticas y económicas del proceso?
- e. ¿Es suficiente analizar las transformaciones y conflictos sociales en las sociedades del tercer mundo como resultado del paso de lo tradicional a lo moderno en cada sociedad, sin analizar el impacto que tienen sobre ellas las modificaciones y reajustes de la estructura internacional de los países más poderosos?
- f. ¿Contamos realmente con una teoría o con teorías del cambio social que permitan comprender las transformaciones en curso?

El otro desarrollo y el desarrollo rural

Hacia principios de los años 70, como apunta Cardoso (1981), se plantean las propuestas del llamado **desarrollo alternativo** u **otro desarrollo**, que cuestionan no sólo a los actores o beneficiarios del desarrollo sino también al *estilo de desarrollo*, proponiendo un equilibrio adecuado entre las poblaciones y sus recursos, a partir del manejo de la ecología, de la energía y de la autodeterminación y organización de las comunidades locales.

Esta noción busca un desarrollo orientado hacia las necesidades (hace énfasis en el concepto de necesidades básicas) y el manejo adecuado del medio ambiente (para lo cual insiste en el eco-desarrollo) y que posibilite la participación, la autodependencia y el manejo de los límites externos.

En los planteamientos del **desarrollo alternativo** no se trata de apelar a la razón ¹⁵ como elemento instrumental del ser humano (que permitiría, a partir del descubrimiento de leyes generales, manejar cualquier tipo de situación) sino a lo razonable, que supone

15 Y tampoco de identificar lo racional con la organización burocrática, o tecnológica, o económica del mundo capitalista.

una adecuación entre los objetivos sociales y humanos, los medios disponibles y la posibilidad del cálculo económico, respetando especificidades y valoraciones de las sociedades.

Esta aproximación (ver *The Dag Hammarskjold Foundation* 1976) pone énfasis en las tecnologías apropiadas, en el uso adecuado de la energía, en el cuidado del entorno ecológico y del medio ambiente. Cuestiona el desarrollo de las fuerzas productivas logrado a partir de la industrialización, que a su juicio ha sido más perjudicial que beneficiosa, e insiste en la necesidad de otros modos de buscar el bienestar de los seres humanos.

No todos los que trabajan en desarrollo rural conocen los elementos planteados por la concepción del **otro desarrollo**, pero se puede afirmar que la práctica de los equipos de desarrollo rural coincide en general, con los elementos enunciados.

De otro lado no todos los que trabajan en la perspectiva del **otro desarrollo** comparten las mismas posiciones; algunos ponen más énfasis en la defensa del ecosistema que en la organización campesina, otros insisten en impulsar las tecnologías apropiadas, y los terceros privilegian la participación. Finalmente, conviene advertir que el **otro desarrollo**, o **desarrollo alternativo**, no constituye propiamente una teoría sino una perspectiva de aproximación.

La propuesta del **otro desarrollo** no cuenta con una teoría del cambio ni propone los mecanismos y procedimientos para alcanzar sus objetivos. Constituye un horizonte, una perspectiva y una búsqueda de alternativas no definidas claramente. La propuesta asume y legitima una postura de respeto al mundo campesino y a las distintas formas de organización social y de producción, pero no señala la relación entre grupos oprimidos campesinos, el Estado, la organización social y la manera de apropiarse de las ventajas tecnológicas e institucionales dadas en una sociedad determinada.

La estructura internacional del desarrollo rural

Una adecuada aproximación al tema exige ubicar en su contexto internacional ¹⁶ las experiencias de desarrollo rural. Estas no deben ser examinadas sólo a partir de los proyectos específicos y de las zonas en que se ejecutan, sino también dentro del tejido internacional: institucional, financiero, de conocimientos y de procedimientos que las sustentan. Las ONGs y sus proyectos de desarrollo rural bajo la apariencia de autonomía, en realidad son parte de una estructura internacional compleja.

La estructura internacional es clave, pues el sustento teórico de las propuestas, del financiamiento, de los temas y de los proyectos que se ejecutan a nivel mundial provienen de organismos multilaterales de distinto orden: Banco Mundial, Naciones Unidas y sus dependencias; organismos de cooperación de gobierno a gobierno; y organismos privados extranjeros.

La estructura internacional no es homogénea; está compuesta por distintos tipos de actores con diversos fines, concepciones, enfoques, propuestas técnicas y operativas con respecto al campesinado y al desarrollo rural.

En esta estructura se puede diferenciar, de acuerdo a sus mandatos, naturaleza e interlocutores, gruesamente dos tipos de organismos: los que trabajan con los Estados y los que trabajan con organizaciones privadas (ONG). Estos dos tipos de organismos penetraron de distintos modos en los países del tercer mundo para ejecutar sus planteamientos. Dados sus fines y orientación, difieren en forma de negociar, de trabajar, de medir eficiencia, de objetivar las metas del desarrollo.

En los últimos 10 ó 15 años en América Latina los encargados de ejecutar las acciones del desarrollo rural han sido:

16 Ver Orlando Plaza (1987c); FAO(1986b); De Janvry (1988); Mario Padrón (editor) (1988); Vera Gianotten, y Ton de Wit, (1985); Oswaldo Barsky (1988); Jorge Bustamante (Comp.) (1987); el artículo de Juan Ignacio de la Vega, en Bustamante *op. cit.*; Keith Griffin (1979).

- a. El Estado, que inicia estas actividades hace 40 años a través de la cooperación internacional, privilegiando la extensión, la difusión de tecnología, la construcción de infraestructura y en ocasiones, medidas de corte macroeconómico para regular los precios de los insumos y los productos campesinos.
- b. Las ONGs, que han sido las más activas impulsoras de las acciones de desarrollo rural, identificadas con la promoción, la organización y la participación campesina, la autosuficiencia y la mejora de las condiciones de vida de los campesinos.

Las propuestas del Estado bebieron de la concepción desarrollista de tipo industrial, lo cual les permitió impulsar acciones tendientes a incorporar a los campesinos al sector moderno, sin cuestionar el orden establecido.

Si bien las propuestas de las ONGs no asumen totalmente los marcos de esta interpretación, no contaron con teorías sistematizadas alternativas para fundamentar sus acciones. Por ello fueron trabajando algunos elementos de aproximación de forma intuitiva.

Experiencias estatales de desarrollo rural

El estado ha sido, con la ayuda extranjera, el promotor inicial de las acciones de desarrollo rural. Estas acciones han estado dirigidas a elevar la productividad de los campesinos a partir de la extensión agrícola, de la entrega de conocimientos y paquetes tecnológicos modernos.

La extensión ha tenido distintas etapas. En una de las primeras se trató de implementar la metodología del desarrollo comunal, que buscaba su desarrollo interno sin considerar las articulaciones con la sociedad global. Ante los pobres resultados del desarrollo comunal, se adoptó la propuesta de la denominada revolución verde, en pro de mayor productividad y bienestar de los campesinos a través del uso de paquetes tecnológicos. Esta propuesta condujo a la creación de 13 ó 14 centros de investigación internacional y de experimentación genética en arroz, trigo, maíz, papa, productos tropicales, etc., cultivos básicos de los países del tercer mundo. Después de evaluar que la revolución verde no era suficiente o no solucio-

naba los problemas campesinos, se propuso como alternativa el desarrollo rural integrado (DRI) ¹⁷.

El DRI plantea acciones que ataquen simultáneamente distintos problemas técnicos, de infraestructura, de salud, educación, organización, etc., mediante la coordinación de los sectores responsables del Estado en las regiones seleccionadas para actuar.

La propuesta del DRI ha sido solventada y apoyada fundamentalmente por el Banco Mundial. En las evaluaciones del Banco Mundial, como en las de otras entidades, se ha concluido que esta propuesta tampoco ha alcanzado sus objetivos.

En el Perú ¹⁸ se han ejecutado programas y/o proyectos pertenecientes a estas distintas concepciones. En desarrollo comunal destacan Vicos, y más tarde los programas dirigidos a lograr la integración de la población aborígen al sector moderno, los de desarrollo de infraestructura, los de servicios sociales, y proyectos integrantes de desarrollo rural. Los deficientes resultados en términos de efectos sobre el campesinado, nuevas aproximaciones y propuestas, y creación de instrumentos de planificación son de todos conocidos.

Escenario en que surgen las ONG

En los años 70 se comienzan a desarrollar en América Latina las ONGs ¹⁹ cuya aparición concuerda con un movimiento mundial que pretende recuperar la esfera local como fundamento de la democracia. Se trata de la reafirmación de la importancia de la sociedad civil frente al Estado, como muestran las elaboraciones teóricas que reclaman prestar atención a la vida cotidiana, a los espacios íntimos, a los movimientos sociales, a lo no institucional. Es también

17 Ver los artículos de Jorge Echenique, y Jaime Araujo, en Bustamante, *op. cit.*

18 Ver los artículos de Franco, E., y Grillo, E. en Fernando Eguren, *et. al.* (1988); César Fonseca *et. al.*; Paniagua, A.; Gonzáles Vigil, F., en Luis Soberón (ed.) (1986); Mateo, M., en ITACAB (1988); INP (1988); Bárbara Lynch (1982); Gianotten y De Wit, *op. cit.*; Juan Palao (1988).

19 Ver el artículo de Fernandes en: Padrón, *op. cit.*; Reuben, W. (1986); Barsky, O. *op. cit.*; De Janvry *op. cit.*

el momento del agravamiento de la crisis de los aparatos estatales del tercer mundo.

Se redescubre entonces que en el desarrollo rural no es suficiente considerar las relaciones sociales, de propiedad, de intercambio y de conocimiento tecnológico, y que están también las relaciones con la naturaleza. En las ciencias sociales se reconoce la importancia de la ecología (y en algunos sectores brota con fuerza el ecologismo culturalista), y en las naturales se redescubre la dimensión social del proceso productivo en el agro (se empieza a trabajar con la noción de sistema de producción).

En los organismos internacionales del mundo se pone en tela de juicio el estilo de desarrollo seguido, y se comienza a plantear el **otro desarrollo**.

En este ambiente general, coinciden personas de las universidades, los partidos políticos y las de los movimientos de Iglesia, que fundan ONG que intentan superar las limitaciones institucionales que sus anteriores organizaciones les imponían, y que buscan formas de trabajo más acordes con el mundo popular (en nuestro caso campesino), más flexibles frente a las situaciones en las cuales tenían que desempeñarse, y que dieran espacio a la creatividad.

El encuentro de personas con experiencia conformó una canteira especial de ideas y métodos, que generaron una afirmación de respeto por el mundo campesino y una búsqueda de procedimientos adecuados para trabajar con ellos.

Las financieras que apoyaron la creación de ONG en América Latina eran sobre todo organizaciones solventadas y respaldadas por las iglesias de Europa, fundamentalmente la católica, la luterana y la protestante, que concebían su apoyo como función directa de su testimonio religioso, partían del principio que sus acciones deberían estar dirigidas y llegar a las bases, y orientadas al reforzamiento y participación de los pobres.

En América Latina esto coincide con aquellas posiciones de la Iglesia Católica que postulan una opción preferencial por los pobres.

Las ONG surgen dentro de este ambiente que tiene un fundamento ético y propicia la superación de las rigideces institucionales, el respeto al mundo campesino, el fortalecimiento de las condiciones de democracia, la vigencia de la comunidad local y la atención a los problemas de los pobres.

Estas características constituyen su fortaleza: en la medida que logran romper con patrones preestablecidos para acercarse al mundo campesino, y que reconocen la vigencia y la importancia de la organización social y de la producción de los campesinos; y su debilidad: porque en mucho los proyectos tuvieron un corte humanitario, localista y olvidaban que para el desarrollo rural no bastaban las buenas intenciones, sino que se requería trabajar sistemáticamente y considerar desde el principio el contexto socioeconómico y político.

Aproximaciones de las ONG al desarrollo rural

Las ONG postulan la necesidad de partir de las propias percepciones de los campesinos. Por eso desde sus orígenes prestaron especial atención a la capacitación y la organización. La primera significa la concientización de los grupos campesinos, para lo cual usaron la propuesta de Paulo Freire, que subraya como parte central de su método el descubrimiento y la afirmación del contenido del mundo cultural campesino y sus formas de aproximarse a la realidad social y natural.

Los equipos de capacitadores desde el inicio descubrieron que la concientización en sí misma no bastaba para trabajar con los campesinos, sino que era necesario ejecutar proyectos técnico-productivos, de comercialización, de salud, educación y vivienda. Para llevarlos a cabo bajo una perspectiva nueva, insistieron en los aspectos comunitarios, colectivos y/o comunales.

Expresamente se buscó reforzar los lazos colectivos de los campesinos mediante las obras que realizaban. La noción de lo colectivo o lo comunal que manejaban muchas veces, como lo hemos

indicado en otros trabajos, no correspondía a la realidad e historia campesina ²⁰.

En muchos casos lo técnico-productivo fue concebido como instrumental para la organización y concientización de los campesinos. El énfasis en el mundo ideológico y valorativo de los campesinos hizo que se mantuviera la dicotomía entre lo cultural y lo técnico-productivo, entre lo social y lo técnico, entre organización y economía, y que no se asumiera a plenitud lo que la experiencia demostraba: que el proceso productivo de los campesinos era inseparable de su reproducción y sus condiciones naturales. Tampoco se logró asumir que la gestión y toma de decisiones estaban muy marcadas por el tejido social denso y las múltiples vinculaciones de los campesinos entre sí, de alianza o de conflicto -y se perdió de vista la situación social del campesinado- y la vinculación con la sociedad global ²¹.

Si bien la perspectiva con que se encaró la necesidad de organización supuso en algo su carácter productivo, tendió a definirla en su aspecto reivindicativo. Se perdió de vista que la organización campesina en cualquier situación tiene cuando menos tres dimensiones a las que hay que prestar atención con métodos apropiados:

- a. Una dimensión reivindicativa, que a partir de los intereses propios permita la organización gremial.
- b. Una dimensión de fuerza productiva, que se puede elevar a niveles superiores, siempre y cuando no se quede encerrada en los estrechos límites de las comunidades o las localidades, sino que proponga, por ejemplo, el manejo de las condiciones naturales y sociales de las micro-regiones.

20 Ver Plaza, O. y Francke, M. (1981); Plaza, O. (1982).

21 Muchas de las acciones de desarrollo rural se han generado a partir de propuestas sectoriales surgidas en los países que otorgaban el financiamiento. Debido a ello, en parte, es que se han puesto de moda temas como: la participación campesina y el reforzamiento de lazos comunales; la tecnología apropiada; la generación y detección de líderes juveniles; la salud y la medicina tradicional; la problemática de la mujer, los sistemas productivos, infraestructura y recuperación de tecnología.

- c. Una dimensión de fuerza democrática que atañe tanto a la participación de los campesinos en la sociedad y en asuntos del Estado, como al aprendizaje y reformulación de la manera en que opera el mundo campesino.

En esta primera síntesis, las características que surgen de los proyectos ²² de desarrollo rural de las ONG son las siguientes:

- Parten de una visión pre-establecida del mundo campesino, su cultura y organización productiva;
- marcado localismo;
- énfasis en la organización campesina, entendida como gremial;
- énfasis en la capacitación;
- no consideran aspectos de creación de instrumentos de planificación;
- no hay definición de objetivos más allá de sus proyectos específicos.

Los programas de las ONG estimularon el conocimiento del mundo campesino, su cultura, sus formas de organización social de la producción, sus sistemas productivos, las distintas modalidades campesinas de intercambio de productos y fuerza de trabajo, las diversas formas de articulación con el mercado y el poder, las soluciones técnico-productivas, etc. Este estímulo sirvió para incentivar la investigación agraria, pero no necesariamente supuso el desarrollo de un conjunto ordenado y sistemático de prácticas y conocimientos generados por las ONG, lo cual hubiera permitido dotar de una base más sólida y de largo alcance a sus propuestas de desarrollo rural.

22 Es necesario distinguir desarrollo rural de promoción rural. Tanto el Estado como las ONG se han dedicado a lo segundo, y hay muy poca sistematización y propuesta con respecto a lo primero.

El desarrollo rural y las ONG: Situación actual

Dado que los Estados fracasaron y que los aparatos burocráticos no generaron procedimientos adecuados para ejecutar acciones de mediano plazo con sentido para los campesinos, en estos últimos años *el concepto de desarrollo rural* perdió fuerza en los principales organismos multinacionales: Banco Mundial, BID u otros.

Dentro de estos organismos surgieron corrientes de opinión que planteaban que los de desarrollo rural no debían ser considerados *programas productivos*, de los cuales cabía esperar resultados que justificaran la inversión, sino como programas sociales, lo cual en el lenguaje de estos organismos significa aplicar paliativos a las necesidades de los más pobres. Estas opiniones marginaban los programas y proyectos respecto de la política general de desarrollo de los países, y a las economías campesinas respecto de una estrategia de reactivación económica.

Sin embargo las ONG en América Latina, que son numerosas, demostraron a través de sus experiencias puntuales capacidad, eficiencia y eficacia en el trabajo con los campesinos; flexibilidad en sus métodos y enfoques; creatividad para generar o difundir tecnología y propiciar organización; legitimidad en sus lugares de trabajo.

Estas experiencias y logros de las ONG han contribuido a que los organismos internacionales comiencen a replantear sus opiniones respecto al desarrollo rural y a considerar otros enfoques, perspectivas y métodos.

Lo cual permite asumir las acciones no sólo como paliativo, sino como parte de una política que dinamice a la economía campesina y forme parte activa de una estrategia de reactivación general de la economía. Esto también significa que los organismos internacionales han "descubierto" el enorme potencial de organización, trabajo y experiencias de las ONG, y empiezan a considerarlas como posibles agentes de programas y proyectos que superen las limitaciones de los anteriores.

De prosperar esta nueva actitud la estructura financiera, de iniciativa y de ejecución internacional de proyectos de desarrollo rural

se volvería más compleja al entrar en relación actores que antes no interactuaban; los Estados deberán modificar su forma de actuar, y las ONG se encontrarán ante nuevos retos y demandas, pues la financiación, la cobertura temporal y espacial que tendrán que atender será distinta, por las magnitudes y propósitos de estos organismos.

Pero esta situación también supone un riesgo para las ONG, pues en la medida en que la riqueza de experiencias, metodologías y propuestas no ha sido aún sistematizada, no contarían con la base suficiente para responder a la demanda, y podrían caer en los mismos errores contra los cuales insurgieron.

Este riesgo puede ser superado, justamente debido a la riqueza acumulada de experiencias y a los conocimientos generados: esta tarea no es responsabilidad sólo de los que trabajan en desarrollo rural, sino de todos los que están involucrados en el cambio del país, a condición de que hagamos un esfuerzo por entender el problema agrario y campesino, situándolo en el país, y por comprendernos entre nosotros más allá de las limitaciones de nuestras disciplinas y enfoques.

Consideraciones para una definición de desarrollo rural

Usualmente se tiende a confundir el *desarrollo rural* (que es un proceso social) con el *conjunto de acciones* o de *propuestas* que buscan mejorar las condiciones de producción y los ingresos de los campesinos para lograr mejores niveles de vida y participación, y superar su pobreza.

Los análisis de la pobreza campesina tienden a identificarla con la carencia de uno o varios recursos: tierra, agua, salud, educación, organización, tecnología apropiada, mecanismos de comercialización y créditos adecuados, acceso a las instituciones.

A falta de un enfoque adecuado ²³ para analizar las causas de

23 Esta ausencia está relacionada con la falta de una teoría del cambio aplicable a nuestras sociedades que considere simultáneamente los mecanismos de reproducción como los de transformación.

la pobreza campesina, las *propuestas* para enfrentarla oscilan entre acciones fundamentadas en el *plano microeconómico*: la familia, la parcela o los recursos que manejan los campesinos, o políticas formuladas en el *plano macroeconómico* (bien de corte revolucionario o reformista). No siempre parten de las condiciones de existencia y subordinación de los campesinos en la sociedad, y suelen aislar la situación campesina de la reproducción económica, política y cultural de la sociedad.

En otros términos, falta *ligar los análisis y diagnósticos* de corte macroeconómico con los de corte microeconómico para generar propuestas que consideren ambos elementos, establezcan períodos, plazos, prioricen tareas y creen los instrumentos que permitan la planificación, organización y conocimientos requeridos.

En el caso del Perú, no existe en la esfera del Estado coordinación entre la política agraria, concebida para atender los requerimientos del llamado sector moderno de la agricultura, y los programas y proyectos de desarrollo rural. El Ministerio de Agricultura carece de una propuesta de desarrollo rural que responda a las formas de organización social de la producción del campesinado y a sus formas de intercambio y reproducción. Posiblemente tengan más impacto en la agricultura las medidas dictadas por el Ministerio de Economía.

En este contexto práctico, teórico y político, que no ofrece una coherencia entre los tres ámbitos (ni muchas veces dentro de cada uno), es muy difícil que exista una definición de desarrollo rural aceptada por todos. En la siguiente sección se presentarán algunos elementos que buscan un entendimiento mínimo sobre el tema.

Elementos para una definición de desarrollo rural

La propuesta de desarrollo rural debe asimilar que éste es un proceso social que supone la modificación de las actuales condiciones de producción y reproducción de la sociedad rural y del campesinado. Atacar no sólo las *causas inmediatas* de la baja productividad, y de la pobreza campesina, sino la forma en que están organizados el poder y la economía.

Este proceso no supone modificar *en el propio sector agrario*, las condiciones de vida de los campesinos; sino transformar radicalmente las condiciones en las cuales se reproduce este segmento dentro del conjunto de la sociedad (y por lo tanto supone la *modificación de toda ella*).

No está en duda la necesidad de organización, tecnología, educación, mejores precios o el *manejo del espacio natural*; todos estos aspectos son básicos para el desarrollo rural, pero no suficientes, pues lo que hay que atacar es la forma en que la sociedad global impone a este sector las condiciones de su producción y reproducción.

Por lo tanto los proyectos de desarrollo rural deberían tener una propuesta sobre el cambio: ¿Qué se quiere cambiar? ¿Con qué medios e instrumentos? ¿De qué manera se puede lograr los objetivos diseñados?, y aclarar cuáles serían los actores del cambio y en qué consistirían sus beneficios.

El desarrollo rural supone:

- a. Una visión global de la sociedad nacional. ¿Cómo está organizada? ¿Cuál es el momento en que se encuentra? ¿Cuál es su grado de desarrollo institucional, económico, político, social y cultural? ¿Cuáles son los principales procesos sociales que atraviesan a la nación? ¿Cuál es la estructura de clases que la caracteriza?
- b. Una comprensión y análisis del Estado; su rol en el conflicto de clases; su rol como distribuidor de los beneficios y como parte de los obstáculos institucionales para esa redistribución; y el peso que tiene el Estado en el conjunto de las relaciones del país.
- c. Hacer una diferenciación entre el desarrollo rural y el agrario. Por este último se entiende al conjunto de objetivos, metas, procedimientos e instrumentos para elevar la productividad agropecuaria teniendo en cuenta el proceso técnico-productivo, la relación con la naturaleza y la organización social de la producción agropecuaria. El desarrollo rural no sólo se refiere

a estos aspectos sino que abarca la forma como está organizada y se reproduce la sociedad rural, y a partir de ello propone acciones económicas, políticas y sociales de corto, mediano y largo plazo tendientes a modificar las condiciones estructurales que reproducen la pobreza campesina. El desarrollo rural comprende el establecimiento de una adecuada relación entre ciudad y campo.

- d. Un diagnóstico e interpretación de la sociedad rural, entendida dentro del proceso global de construcción de sociedad, y asumiendo los procesos de urbanización; de desarrollo del mercado interno; de separación del poder público del privado; de la construcción de espacios económicos, políticos, sociales y culturales de alcance nacional (que reformulan y redefinen la vigencia de los espacios locales y rurales). La sociedad rural resulta clave para analizar la posibilidad efectiva del desarrollo rural mediante programas y proyectos; para analizar su validez en términos locales o regionales; y para distinguir y organizar planes de corto, mediano y largo plazo.
- e. Un entendimiento del mundo campesino en sus aspectos de producción y reproducción; una comprensión de las relaciones con la naturaleza; de las relaciones sociales que envuelven al proceso productivo inmediato y mediato y a las formas de intercambio; y una perspectiva que asuma que el problema campesino no sólo es un problema productivo, sino también un proceso político social y cultural.

La perspectiva con que se analiza el mundo campesino constituye un elemento central para las propuestas de desarrollo rural, pues si se define a éste como un segmento autónomo y encapsulado en sí mismo, las propuestas girarán exclusivamente alrededor de una mejora de sus condiciones de producción en las parcelas o en el mejor de los casos, a reforzar sus formas de organización; en tanto que si se lo analiza como parte del proceso productivo y reproductivo de la sociedad global, las propuestas estarán dirigidas a modificar sus condiciones de producción y las formas en que se articulan el mundo campesino y la sociedad global.

- f. Un análisis de las articulaciones con la sociedad global, las cuales deben considerar la compra y venta de fuerza de trabajo, de productos y de servicios, y las condiciones de reproducción del campesinado en lo político, social y cultural. Son las articulaciones las que determinan que el mundo campesino se ubique en la base de la sociedad, en su condición de clase explotada.

Este conjunto de elementos está contenido en parte en los valiosos y múltiples resultados de la investigación agraria; sin embargo, la manera como se ha desarrollado ésta en nuestro país ha llevado a privilegiar ciertos problemas, temas, sectores o regiones de la sociedad, y a partir de ellos a buscar generalizar propuestas para el desarrollo rural.

Hoy es evidente la heterogeneidad que existe en el sector agrario y la necesidad de diseñar políticas y medidas para enfrentar las condiciones específicas del mundo campesino. Para realizar esto se requiere un mayor esfuerzo de síntesis y de comprensión para especificar esas medidas dentro de propuestas globales sustentadas en una articulación de los conocimientos parciales que tenemos sobre la realidad agraria.

Desde el punto de vista de la investigación agraria se impone un esfuerzo para superar la actual segmentación del conocimiento, y para elaborar una síntesis que permita recoger el conjunto de aportes y ubicarlo en una propuesta de cambio social ²⁴.

Visto así es claro que la teoría de desarrollo rural en nuestro medio no está totalmente elaborada y es incipiente y embrionaria. Las propuestas de desarrollo rural privilegian algunos aspectos del problema, a ciertos sectores campesinos, o puntos en la articulación con la sociedad global, pero no plantean una alternativa de transformación estructural, que contenga políticas y procedimientos.

24 Como lo hemos sugerido, esta teoría del cambio debe especificar los sujetos del cambio, los beneficiarios, el papel del Estado, su carácter. Es necesario prestar atención a la organización social de la producción, al desarrollo de la sociedad civil, al proyecto político y a las formas de organización política requeridos.

En síntesis, la propuesta de desarrollo rural debe estar inscrita en una propuesta de desarrollo nacional. Las propuestas deben clarificar el *estilo* de desarrollo que se busca, y las apuestas política, técnica y utópica a las que apuntan.

Deben basarse en una teoría del cambio que dé cuenta de la reproducción de la sociedad y de su inserción en el tejido internacional.

Deben partir de la coyuntura, pero sin limitarse a ella: es necesario que asuma también la temporalidad y la fuerza de la historia y de la condición humana. Estas tres temporalidades abren horizontes al arsenal de conocimientos, situaciones y posibilidades del cual se puede disponer para enfrentar nuestra situación inmediata. Una propuesta de desarrollo rural que se encapsula en los límites locales, en las prácticas tecnológicas en el plano del proceso productivo inmediato, o en la búsqueda de respuestas en el pasado, no tiene posibilidad de transformar la situación actual, porque desconoce los determinantes reales de la pobreza campesina, y porque desconoce los avances logrados, de los cuales debemos apropiarnos.

La identidad cultural y social no se logra por el aislamiento, sino por la capacidad de interactuar con los contemporáneos y con los resultados de la historia.

Para enfrentar las urgencias y la complejidad del desarrollo rural se requiere de horizontes amplios y contemporáneos, los cuales vienen dados por nuestra capacidad de situarnos como parte de la historia de la humanidad y de apropiarnos de sus avances.

BIBLIOGRAFIA

- ALFARO, Julio; Alberto CARDENAS
1988 *Manejo de cuencas: hacia una nueva estrategia del desarrollo rural en el Perú*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- AMAT, Carlos et. al
1980 *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria. 10 ensayos críticos*. Ed. CIC, Lima.
1987 *Los hogares rurales en el Perú. Importancia y articulación con el desarrollo*, Proyecto PADI, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- ASSADOURIAN, Carlos et. al.
1974 *Modos de producción en América Latina*, Cuadernos de Pasado y Presente 40, Siglo XXI, Buenos Aires.
- BARSKY, Oswaldo
1988 *Las políticas de desarrollo en América Latina: balance y perspectivas estratégicas*, Buenos Aires.
- BARTRA, Roger et. al.
1976 *Caciquismo y poder político en el México Rural*, Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M., Siglo XXI, Serie Sociología y Política, México D.F.
- BUSTAMANTE, Jorge (compilador)
Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural, Fondo DRI, Ministerio de Agricultura, Colombia.
- CARDOSO, Fernando Henrique; Enzo FALETTO
1970 *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México D.F.

CARDOSO, F.H.

- 1977 *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo, Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile.
- 1981 *El desarrollo en Capilla, ILPES, Boletín de Planificación N° 12 CEPAL*, Santiago de Chile.

CENCIRA-COTESU

- 1982 *Capacitación campesina. Una experiencia en Huancavelica 1972-1981*, Cencira-Cotesu.

CENTRO EL CANELO DE NOS; CEPIA

- 1986 *Tecnologías campesinas de los Andes del sur*, Centro el Canelo de Nos (Chile), CEPIA, Urubamba.

CEPAL

- 1966 *Hacia la integración acelerada de América Latina*, F.C.E., México D.F.
- 1988 *Revista de la CEPAL*, CEPAL N°35, Santiago de Chile.

CLAVERIAS, Ricardo; Jorge MANRIQUE (compiladores)

- 1987 *Tecnología y desarrollo social andino*, Universidad Nacional del Altiplano, IIDSA, Puno.

CONCYTEC

- 1983 *Ciencia, tecnología y desarrollo del medio rural*, Concytec, Lima.

CUEVA S., Luis (compilador)

- 1988 *Norte andino: desarrollo rural integral y conservación de suelos*, Fundación Friedrich Ebert, Hipatía, Lima.

DE JANVRY, Alain et. al.

- 1988 *Rural Development in Latin America: An Evaluation and a Proposal*, University of California-Food Research Institute Stanford University, California.

DOS SANTOS, Theotonio

- 1969 *El nuevo carácter de la dependencia*, en: DOS SANTOS, T. et. al. *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, IEP, Lima.

EGUREN, Fernando y otros (Editores)

- 1988 *Perú: el problema agrario en debate, SEPIA III*, UNSCH - SEPIA, Lima.

FAO-NACIONES UNIDAS

1986a *Peasant Agriculture in Latin America and the Caribbean*, Convenio ECLAC/FAO Agriculture Division, Santiago de Chile.

1986b *The Dynamics of Rural Poverty*, FAO.

1987a *El Minifundio en América Latina*, FAO, Santiago de Chile.

1987b *Generación de tecnologías adecuadas de desarrollo rural*, Serie Desarrollo rural N° 4, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

FIGUEROA, Adolfo y Javier PORTOCARRERO (editores)

1986a *Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú*, PUC -Fundación Friedrich Ebert, Lima.

1986b *Productividad y educación en la economía campesina de América Latina*, ECIEL, BID, Lima.

1988 *Productividad agrícola y crisis económica en el Perú*, Serie Documentos de Trabajo N° 75, CISEPA, Lima.

FONSECA, César

Sistemas económicos de las comunidades campesinas del Perú, Tesis doctoral, UNMSM, Lima.

FRANCO, Efraín et. al.

1987 *Agricultura andina y tecnología: unos factores condicionantes*, CCTA, Lima.

FRANK, Gunder

1970 *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Editorial Signos, Buenos Aires.

FURTADO, Celso

1965 *Desarrollo y subdesarrollo*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.

1971 *Los Estados Unidos y el Subdesarrollo de América Latina*, IEP - Campodónico ediciones, Lima.

- GIANOTTEN, Vera y Ton de WIT
 1985 *Organización campesina: el objetivo político de la educación popular y la investigación participativa*, Latin American Studies 30, CEDLA.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín et. al.
 1987 *La lenta modernización de la economía campesina*, IEP, Lima.
- GRIFFIN, Keith
 1979 *The Political Economy of Agrarian Change*, Segunda Edición, The Macmillan Press Ltd., Londres.
- HIRSCHMAN, Albert
 1973 *Desarrollo económico y América Latina. Obstinación por la esperanza*, FCE, México D.F.
- IICA
 1987 *Los programas de ajuste estructural y sectorial, Avances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, San José, Costa Rica.
- INP
 1988 *Sistematización de experiencias en proyectos de desarrollo rural*, UNICEF, DGPS, Lima.
- INFORME DAG HAMMARSKJÖLD
 1976 *QUEHACER*. Documento preparado con ocasión del 7mo. período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ITACAB
 1988 *Autodesarrollo rural y tecnologías apropiadas, Experiencias en los países del CAB*, Lima.
- KERVYN, Bruno
 1987 *El estudio económico del cambio técnico en la agricultura andina*, Revista Andina N° 2.
 1988 "La economía campesina en el Perú: teorías y políticas",

Revista estudios rurales latinoamericanos, vol. II, N^o 1 y 2.

LYNCH, Bárbara

1982 *The Vicos Experiment. A Study of Impacts; the Cornell-Perú Project*, A.I.D. Evaluation Special Study N^o 7.

MARX, Karl y Federico ENGELS

1981 *El porvenir de la comuna rural rusa*, Cuadernos de Pasado y Presente, N^o 90, Ediciones Pasado y Presente, Siglo XXI, México D.F.

MC IVER, R.M. y Charles PAGE

1963 *Sociología*, Editorial Tecnos, Madrid.

PADRON, Mario (editor)

1988 *Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú*. PREAL-DESCO, Lima.

PALAO, Juan

1988 *Programas, proyectos, micro-regiones y desarrollo rural: el caso de Puno 1947-1987*, Debate y Diagnóstico N^o 27, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

PLAZA, Orlando

1980a *El problema campesino. Apuntes para su discusión*, Quehacer N^o 4, DESCO. Lima.

1980b "La problemática de la comunidad campesina", en: AMAT, Carlos; et. al. *Realidad del campo peruano después de la reforma agraria*. 10 Ensayos Críticos CIC, Lima.

1981 *Formas de dominio, economía y comunidades campesinas*, DESCO, Lima.

1982 "Vigencia de las comunidades campesinas", en: EGUREN, Fernando (editor): *Situación actual y perspectivas del problema agrario en el Perú*. DESCO, Lima.

1986a "Comunidades campesinas: organización social de la producción y desarrollo rural", en: A. Figueroa, J. Portocarrero (editores): *Priorización y desarrollo del sec-*

- tor agrario en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- 1986b "Interpretaciones sobre el problema agrario: Perú: 1960-1984, en: Le-Chau editor: *Investigación agraria y crisis, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia*, Corporación editora nacional, Quito.
- 1986c "Crisis, campesinado y problema nacional: el caso peruano". Ponencia presentada al XI Congreso Mundial de Sociología, Nueva Delhi, del 18 al 23 de agosto.
- 1987a "Organización comunal y empresas comunales. Aspectos metodológicos", en: R. Claverías y J. Manrique (compiladores): *Tecnología y desarrollo social andino*, Universidad Nacional del Altiplano, Puno.
- 1987b "Economía campesina y desarrollo rural: imágenes y conceptos", en: *Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural*, Colombia.
- 1987c "Pensamiento y política agraria. Imágenes y realidades", en: *El problema agrario en debate*, SEPIA II, Lima.
- 1987d *Economía campesina* (2da. edición), DESCO, Lima.

PORTOCARRERO, Javier (editor)

- 1986 *Andenería, conservación de suelos y desarrollo rural en los Andes peruanos*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

PRATEC

- 1988a *Rondas campesinas y tecnología andina*. Taller Regional Nor-Andino de Tecnologías Campesinas, Serie Eventos Campesinos, Lima.
- 1988b *Saber campesino andino*. I Taller Regional Sur Andino de Tecnologías Campesinas, Lima.

PREBISCH, Raúl

- 1982 "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 1, Santiago de Chile.

RENGIFO, Grimaldo

- 1986 *Crédito en economías campesinas andinas. Apuntes y Bibliografía*, Colección Comunidad y Desarrollo N°1, INIPA-CICDA, Lima.

- REUBEN, William
 1987 *Las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el desarrollo rural de América Latina y el Caribe*, IICA, Programa III: Organización y administración para el desarrollo rural, San José de Costa Rica.
- SALVADOR, Gregorio
 1983 *Estructura y cambio de la comunidad campesina: la comunidad de Huascoy*, Serie Desarrollo Rural 6, CEDEP, Lima.
- SANCHEZ, Pedro
 1988 *La sierra peruana: realidad poblacional*, Amidep, Lima.
- SOBERON, Luis (editor)
 1986 *Las ciencias sociales y el desarrollo rural del Perú*, FOMCIENCIAS, Lima.
- SOWELL, Thomas
 1980 "Conflicto de visiones", *Revista Facetas* N° 79, Agencia de Información de Estados Unidos, Washington D.C.
- TAPIA, Mario
 1987 *Potencial productivo agropecuario en la sierra y sus componentes para el desarrollo. Bases para una política tecnológica*, Documento de Trabajo CCTA, Lima.
- TEALDO, Alfonso
 1988 *Proyectos de promoción del empleo y los ingresos rurales*. Ministerio de Agricultura, ONU, OIT, Lima.
- TÖNNIES, Ferdinand
 1968 "De la comunidad a la sociedad", en: ETZIONI, AMITAL y EVA: *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*, F.C.E., México
- VERGARA, Ricardo
 1988 *Proceso de urbanización en el trapecio andino: propuestas de planificación para el desarrollo regional*, Fundación Friedrich Ebert, Lima.

WEBER, Max

1964 *Economía y sociedad*, Tomos I y II, F.C.E., México.

1966 *Historia económica general*. F.C.E. México.

**DESARROLLO RURAL Y CULTURA: ¿CAMBIO Y
MODERNIDAD O MODERNIDAD SIN CAMBIO?**

Orlando Plaza

Introducción

Esta es una aproximación a una historia que abarca milenios, cubre las más profundas inquietudes de las personas y puede resumirse en dos interrogantes: ¿quién o qué produce los males de la sociedad?, ¿quién y cómo les puede poner remedio?

Esta historia puede ser leída con distintos abecedarios; uno de ellos hace referencia al largo camino de pensamiento recorrido por la filosofía y la teología, tributaria de las cuales es la ciencia ¹, para aproximarse a la realidad, a sus límites y a sus posibilidades, y que en el siglo XIX dio impulso al desarrollo de las ciencias sociales y a las teorías sobre la reproducción de la sociedad y el cambio.

Pero como toda historia hecha por hombres, esta historia también puede ser leída -lectura que no puede encerrarse en los límites de las disciplinas filosóficas o científicas- como el permanente intento y búsqueda de los sujetos por encontrar un sentido que regule, exprese, indique y posibilite las relaciones entre personas y con la naturaleza.

Enfrentar esas dos interrogantes supone preguntarse por las bases que permiten la convivencia humana, los horizontes en que los hombres se la imaginan, los contenidos que aceptan para hacerla posible, las dudas y las protestas cuando la convivencia no funciona, y también las maneras en que los sujetos van descubriendo a

1 La ciencia no es sino una de las formas de responder a inquietudes que tienen siglos en el pensamiento y en el corazón de las personas, y a los retos y tareas de las sociedades. Por eso es que resulta muy difícil desvincular ciencia de sentido común, en relación a los problemas básicos que ambos tratan de atacar, y más difícil aún desvincular ciencia y sentido común de política en relación a los medios y contenidos para responder a esas dos preguntas.

otros sujetos como iguales a pesar de sus diferencias. En el largo camino de la humanidad por responder a estas preguntas, por lo tanto, también está presente la historia del descubrimiento de los otros como seres iguales y diferentes, que es a su vez el descubrimiento de la comunicación, y de sus posibilidades, a pesar del uso de símbolos distintos para contenidos similares.

En esta historia en la cual se entretajan luchas, formas de explotación, de negación de los otros, y se construyen a su vez elementos universales que brindan una base social a la convivencia y a la posibilidad de organizar la sociedad, los hombres se encuentran entre sí, se miden a partir de sus organizaciones, de sus dioses, de sus instituciones, y establecen vinculaciones una vez que los dioses, las instituciones y los simbolismos dejan de recubrir lo que de común tienen.

Esta también es una historia de las formas en que se van encontrando soluciones, se pretende imponerlas a los otros y se establecen justificaciones; es una historia que muestra cómo de manera recurrente, a pesar de las construcciones y objetivaciones sociales, las personas y las sociedades se ven obligadas, cada cierto tiempo, a responder creativamente a problemas que parecen viejos. Es una historia que muestra, a pesar de las constantes, que la historia no se repite, ni se detiene.

Trataremos de abordar esta historia de múltiples lecturas, para entender otra que es central para el Perú: la del desarrollo rural. Expresamente hemos querido tomar esta forma de acercarnos al tema para subrayar la importancia y la magnitud que tiene en nuestra sociedad, en relación a las elaboraciones sociales, simbólicas y materiales de los diversos grupos que hacen posible la cara del país, y que permiten y exigen alternativas para la crisis general que hoy día nos envuelve

Queremos plantear una reflexión a modo de ensayo sobre el *trasfondo ideológico y conceptual que enmarca los enfoques y los modos de tratar el problema del desarrollo rural* en el país, a lo largo de estos últimos veinte años, con el propósito de reconstruir la perspectiva y la ruta conceptual seguida para fundamentarlo, y para

elaborar los mapas analíticos que delinearon las fronteras del llamado problema campesino y sus alternativas.

Algunas preguntas iniciales

En estas dos décadas, caben muchísimas preguntas sobre las responsabilidades políticas y académicas, en relación a las frustraciones para alcanzar el desarrollo rural. Al respecto formulamos algunas, referidas no solamente al marco conceptual para aproximarse a los problemas, sino también a la fuerza social que las ideas extraen de la realidad y que a su vez le devuelven:

- ¿Cuáles eran las armas políticas y conceptuales para proponer e inducir el cambio?

- ¿Cómo se construyó la tradición conceptual y política para definir los problemas del país y sus alternativas?

- ¿Qué elementos fueron dejados de lado, ignorados o reducidos a situaciones secundarias?

- ¿Qué papel se otorgó en la realidad a las motivaciones y expectativas de los sujetos, y cómo se buscó vincularlas con la estructura socio-económica del país y con la organización política para impulsar las transformaciones?

- ¿Qué relación se estableció explícitamente entre estructuras sociales, cultura y cambio en las prácticas políticas?

- ¿De qué manera, con las armas y la tradición políticas y conceptuales que se tenían para proponer e inducir el cambio, se asumieron los problemas de fondo del país? y ¿cómo éstos fueron ubicados en la naturaleza y características de la sociedad? (En ese sentido, por ejemplo, interesa establecer cuán explícitamente las alternativas por el cambio consideraron la necesidad de conocer la naturaleza y funcionamiento de la sociedad peruana).

- ¿Las alternativas de cambio se plantearon o no una modificación del estilo de desarrollo urbano-industrial? (¿Era posible plan-

teárselo en el ambiente y escenario de los setenta?; ¿es posible hacerlo ahora?).

- ¿Por qué, si el cambio supone una modificación fundamental de la sociedad, y la política la creación de un lenguaje común para reunir fuerzas provenientes de distintos sectores o clases sociales, campesinado y proletariado, por ejemplo, no se desarrolló una adecuada estrategia para plantear la alianza obrero campesina en el país y, sin embargo, sí emergieron las ONGs como manera de acercarse al proletariado y al campesinado?

Estas preguntas deben ubicarse en los marcos de la realidad, de conceptos, de utopías y de propuestas que envuelven y dan contenido a las formulaciones políticas e ideológicas de estas dos últimas décadas.

En el intento por responderlas, en el ensayo se centrará la atención en la fuerza, la creatividad y la innovación de las teorías del desarrollo vigentes.

1. LAS CONDICIONES SOCIALES E IDEOLÓGICAS DE LAS VISIONES DEL CAMBIO

Habitualmente se identifica el desarrollo ², con el fortalecimiento del mercado, con la generación de riqueza social fundada en la producción de las empresas, con la existencia de valores e instituciones que alientan la producción y legitiman la organización del poder; o, desde otra perspectiva, con el acrecentamiento de las fuerzas productivas y la redistribución de la riqueza, organizados por el Estado planificador, en representación del proletariado.

A pesar de sus diferencias ideológicas y de organización política, ambas perspectivas asumen el estilo de desarrollo urbano-indus-

2 La noción de desarrollo, entendida como evolución unilineal válida para todas las sociedades, es puesta en cuestión cuando se considera al subdesarrollo como parte constitutiva del proceso de desarrollo, o es reafirmada si se asume que éste es cuestión de grados.

trial como sinónimo de desarrollo. Este estilo ha posibilitado la constitución del actual sistema mundial, cuyos ejes económicos y políticos fundamentales se localizan en los países de capitalismo avanzado.

La existencia social del sistema mundial está acompañada por elaboraciones ideológicas relacionadas con la específica combinación de aspectos estructurales sociales, económicos, políticos y culturales, que se originó en los países de Europa Central en la época moderna. Y, además, por la creación de una forma de conocimiento que tiende a la *unificación y homogenización* conceptual (bajo la cual subsume a distintos tipos de sociedades y de organización social de la producción) en la cual juegan papel clave tres nociones:

- *Desarrollo*, que fija los parámetros y caminos que deben seguir los países; de esta forma el desarrollo no es sólo un objetivo, sino también un modo de alcanzarlo: ambos aspectos predefinen cómo deben ser organizadas las sociedades para garantizar su viabilidad.

- *Estilo de desarrollo*, que identifica lo moderno, progresista, racional con lo urbano-industrial, y asume como pre-requisito la desaparición de todas las otras formas culturales, de organización social, y de la producción.

- *Sociedad*, que en uso actual implica la forma de organización estructural y cultural de los países de capitalismo avanzado; supone como inevitable su difusión a nivel mundial; y considera a todas las sociedades susceptibles de ser medidas y jerarquizadas en función del grado de productividad, del mercado, o del desarrollo de fuerzas productivas urbano-industriales, independientemente de sus características propias.

El sistema mundial no sólo pone en relación sociedades con distintas estructuras, naturaleza y funcionamiento, sino que también posibilita un tiempo universal que atraviesa diversos espacios y coexiste con los diferentes ritmos de desarrollo.

El sistema mundial y el tiempo universal son la base actual para clasificar, desde el punto de vista dominante, a las sociedades

en tradicionales y modernas. Lo moderno definido por indicadores económicos y políticos, y lo tradicional por la resistencia cultural al cambio, por la incapacidad para asumir los propios destinos, o para asimilar los modelos planteados por los países de capitalismo avanzado. (Esta clasificación reedita la dicotomía entre lo económico y lo cultural).

El sistema mundial también sirve de base para la elaboración de una teoría del cambio en la cual los grupos tradicionales y campesinos aparecen incapacitados para producirlo, por lo que las transformaciones y alternativas se convierten en tarea de los grupos modernos y de los países poderosos; de este modo se fue constituyendo una ideología que sustenta la inmutabilidad de los grupos campesinos, y la necesidad de *propuestas* externas expresadas por líderes políticos, económicos, o a través de agentes del Estado, o del mercado.

Esta teoría del cambio, que conlleva una jerarquización de sociedades e individuos, pierde de vista que las transformaciones no proceden necesariamente de las instituciones, ya que éstas son fuentes legitimadoras de los procesos y procedimientos experimentados y cristalizados por las sociedades. Al restringirse el campo conceptual se debilita la fuerza analítica para entender los mecanismos del cambio, las motivaciones de los sujetos y las formas en que construyen sus posibilidades e interpretan al mundo, y para aprehender los modos en que se generan nuevas cosmovisiones, que desde abajo re-interpretan y se re-apropian, en función del cambio, de las instituciones, contenidos, códigos y horizontes culturales que regulan la vida social.

En este contexto social e ideológico (que fija parámetros y predefine propuestas, caminos, y métodos) resulta inútil preocuparse por los objetivos específicos de los grupos que tienen una distinta racionalidad económica, política y cultural a la capitalista o moderna ³ en la medida en que la experiencia señala cuáles son las rutas

3 En este contexto social, conceptual e ideológico surgen las teorías globales del desarrollo para países, y las del desarrollo rural específicas para los campesinos.

y la axiología para alcanzar la riqueza y la plenitud de las sociedades. Para los países sub-desarrollados cambio significa, entonces, asimilarse al modelo capitalista o socialista, y no necesariamente partir del conocimiento y manejo de sus condiciones.

El ambiente ideológico y político en los años 70

Al inicio de la década de los setenta, la posibilidad del cambio y del crecimiento económico se vivía con optimismo en sectores de izquierda y derecha, que desde sus ángulos ideológicos y políticos interpretaban el papel de las clases sociales y el modelo organizador de la economía y de la política: es decir el Estado y el mercado.

Los horizontes ideológicos y los parámetros de definición política eran aún nítidos y estaban acompañados por referentes empíricos: China, la Unión Soviética, los países de Europa del Este o Cuba, para los de izquierda; Estados Unidos y Europa Central para los de derecha y centro.

La situación signada por la guerra fría, y su correspondiente mapa geopolítico, permitía, sin embargo, mantener en los sectores

Estas últimas generalmente acompañadas por sentimientos humanitarios, por declaraciones de respeto hacia las culturas de los otros, por la intencionalidad de recoger el manejo, la práctica tecnológica y los conocimientos de esos pueblos, pero sin cuestionar los postulados de la teoría del cambio y, en muchas ocasiones, sin prestar atención a las organizaciones y a los procesos sociales en los cuales están insertos los campesinos: fundamentalmente el Estado y el mercado.

Las teorías del Desarrollo rural concebidas desde una conceptualización urbano-industrial, (aún aquellas que dicen considerar los sentimientos, cultura, tecnología y organización de los campesinos), plantearon dos opciones: la incorporación al sector moderno, o el aislamiento y la no transformación de los campesinos; sin considerar que éstos redefinen el tejido social de sus sociedades y sus posibilidades y alternativas.

Las teorías de Desarrollo Rural al ignorar el dinamismo y la flexibilidad de la sociedad campesina, no sólo para enfrentarse a la naturaleza sino también a la institucionalidad que les niega acceso a la producción, a la riqueza y a la propia cultura, no pueden dar cuenta de los mecanismos que permiten redefinir objetivos sociales, ni entender que éstos no son predeterminados, sino que se construyen a lo largo de procesos complejos.

de izquierda un entusiasmo para alcanzar el socialismo desde sus distintas opciones.

En este contexto de referentes ideológicos, empíricos y conceptuales definidos, se comienza a plantear la necesidad de un mejor entendimiento de los actores, en este caso campesinos, de sus formas organizativas, tanto económicas como culturales, y una preocupación por los procesos de democratización que expresaran.

Este casi imperceptible matiz en los énfasis, apoyado por las prácticas de las ONGs, resultará posteriormente en un nuevo enfoque valorativo y conceptual para analizar el papel de la sociedad civil, de los partidos, y para replantear contenidos políticos que tradicionalmente se centralizan en los aspectos estructurales; pero en el momento no implicó una modificación en las concepciones de los partidos de izquierda: la recuperación de la organización y cultura de los campesinos por las ONGs, se hizo a costa de la fragmentación de la política y de la sociedad. (El planteamiento de construir voluntad política a partir de las cosmovisiones de los actores, sin transformar la manera de hacer política a nivel nacional, trae como consecuencia parcelas de actuación y la pérdida de nortes orientadores).

El optimismo frente a la posibilidad de construir el socialismo como alternativa, y la insistencia política e intelectual en que el capitalismo había tocado fondo en nuestros países, no se condecía con el hecho de que en estas sociedades, el capitalismo ⁴ iba abriéndose distintos caminos. A la par que se decretaba la muerte del capitalismo, se ignoraban las vías en que se desarrollaba en la sociedad peruana, lo que dificultó seguir y comprender el proceso. Simultáneamente, a la vez que se tipificaba a la sociedad como fragmentaria, multi-étnica y pluricultural, no se percibía que en el Perú se iba construyendo un nuevo tejido social y ampliando los campos de enfrentamiento económico, político y cultural hasta lle-

4 Más que como modo de producción articulado y desarrollador de fuerzas productivas, como forma de regular las expectativas y de apropiarse del excedente.

gar a constituirse en campos nacionales. La insistencia en la manifestación de los problemas no permitió captar las transformaciones en curso en el país.

Teoría del cambio: desarrollismo o revolución

Las teorías del cambio social y del desarrollo tendieron a ser reemplazadas en la izquierda -en la cual se ubicaba la mayoría de intelectuales- por la caracterización ritual de la sociedad peruana en función de la teoría de la revolución. Se tendió a reemplazar la interpretación de la sociedad, de su naturaleza y procesos por una propuesta de toma del poder y de reorganización de la economía que permitiría, al interior de las fronteras nacionales, transformar la sociedad. En cierta forma la teoría de la revolución también fue reducida a una propuesta de desarrollo nacional para países subdesarrollados, llevada a cabo por representantes de la clase obrera y campesina, cuya primera función era cumplir las tareas que la ausencia de una burguesía progresista habían dejado inconclusas en el país.

El análisis de la sociedad peruana no fue emprendido ni por la perspectiva que equipara la teoría del cambio con la teoría de la revolución, ni por la que la confunde con la teoría de desarrollo capitalista o de la modernización. Para la primera de acuerdo a sus parámetros, sus acciones tenían que contribuir al estallido de la revolución que, supuestamente estaba a la vuelta de la esquina; y para la segunda era clara la necesidad de modelos que permitieran copiar los desarrollos tecnológicos y organizativos de los países avanzados.

En este ambiente las ONGs constituyen una avanzada metodológica, de experiencia y de conocimiento con respecto a los procesos sociales en curso, que no eran percibidos por la teoría del cambio ni por la teoría de la revolución; también una avanzada del desencanto frente a las exigencias abrumadoras impuestas por la teoría de la revolución para enfrentar los problemas del progreso y, en ocasiones, una posición reaccionaria frente a los procesos de apertura y de modernización que se iban construyendo en la sociedad peruana, no sólo a partir del capital sino fundamentalmente de

la transformación del tejido social iniciada por los campesinos, obreros, e informales.

Escenario Ideológico y político actual

Veinte años después, las circunstancias y el escenario son totalmente distintos. Asistimos al estallido de las interpretaciones globales; a la reestructuración del llamado mundo comunista -como bloque y al interior de cada sociedad que lo integraba- signada por el abandono del marxismo como doctrina y ritual para organizar la sociedad, la economía, la política y la cultura, y por la tendencia a desarrollar una economía de mercado, y modelos pluri-partidarios para enfrentar los problemas políticos.

Estas transformaciones, más pronto que tarde, han significado una redefinición ideológica en las propuestas de los países del Tercer Mundo que tenían como norte la existencia y los marcos conceptuales de los países comunistas para fundamentar el cambio, el desarrollo, y la práctica política, y una revitalización de las propuestas neo-liberales.

El período transcurrido desde los 70 hasta la fecha, no sólo se caracteriza por diversos énfasis y posiciones políticas con respecto al cambio, sino también por una profunda transformación con respecto a las posibilidades de cambio, y al optimismo para lograrlo, que demanda construir teoría y propuestas desde las sociedades sub-desarrolladas, en función de sus características y sin obviar el sistema mundial existente.

Está en curso una discusión de fondo con respecto a los marcos interpretativos para conocer las sociedades y sus posibilidades. La crisis no solamente atañe a las utopías, sino también a los instrumentos de conocimiento, y a los campos visuales para analizar la realidad social. Es necesario revisar los marcos teóricos, conceptuales y utópicos, y volver a prestar atención a la relación entre conocimiento y acción, entre funcionamiento de la sociedad y propuesta, y al papel de las intenciones, los deseos, los contenidos valorativos, y la cosmovisión de los distintos actores en relación al cambio.

La revisión de los marcos interpretativos que fundamentan el conocimiento y las alternativas de las sociedades, cristaliza con las

discusiones sobre las características y finalización de la época moderna (discusión que requiere precisar desde que ámbitos del sistema mundial se consideraría que se ha llegado al fin de la época moderna, quiénes son modernos y cuáles son sus atributos). Esta discusión vuelve a colocar sobre la mesa de debates el problema de las orientaciones culturales de las distintas sociedades, su papel en el cambio y su derecho a la existencia en el sistema mundial.

La época actual, además del replanteamiento de los marcos conceptuales e ideológicos, supone un reconocimiento de las diferencias norte-sur y exige imaginar rutas alternativas para el desarrollo, porque, en general, las teorías del cambio que lo sustentan no han considerado las motivaciones, intenciones, valores y cultura de los sujetos, sino casi exclusivamente se han concentrado en el papel de las estructuras.

Teoría del cambio: ¿estructura versus naturaleza humana?

La discusión sobre la modernidad, como ya se indicó, replantea entre otros el problema de los marcos interpretativos usados para analizar el cambio social. De un lado están aquellos marcos interpretativos y propositivos que asumen que la clave de la sociedad y de sus transformaciones reside en la *estructura* de la misma, y sostienen que los conocimientos, sentimientos y la cultura de los sujetos reales son tributarios de ésta, por lo que les resulta sumamente difícil plantearse formas alternativas de conocimiento y propuesta, o analizar las limitaciones sociales de su cultura y de sus prácticas. Esta tradición estructural fundamentó las propuestas socialistas y arraigó en los países del Tercer Mundo, con el consiguiente descuido de las condiciones de su sociedad y de las características de sus distintos sectores.

De otro lado, existe una tradición con respecto al cambio y a las posibilidades sociales, que se afianza en las limitaciones de la *naturaleza humana*, y que asume como parte del funcionamiento normal de la sociedad los aspectos de debilidad de ésta y la necesidad de construir instituciones que refrenen sus fuerzas y efectos negativos.

Ambos marcos interpretativos comparte una visión de la histo-

ria en la que juega papel central la “teoría de la conspiración” –que puede provenir de grupos anárquicos, de la organización social, de los instintos– y que en Occidente se profundiza cuando se abandona la explicación del orden social fundada en elementos sagrados.

Las interpretaciones de la sociedad y el cambio se producen en un movimiento pendular entre los marcos de la estructura social y de la naturaleza humana, pero a pesar de sus diferencias ambos contribuyen al desarrollo de un estilo de hacer política y a separar lo político de las condiciones reales en que se presenta; por lo tanto, se vinculan a una tradición voluntarista. En esa medida la práctica política pasa a ser sinónimo de práctica de élite iluminada, o porque conoce cómo funciona la estructura, o porque conoce los defectos de la naturaleza humana y los correctivos a aplicarle.

Modernidad y transformación social: la confusión de parámetros ideológicos y políticos para el cambio social

Las circunstancias en que se desenvuelve la discusión sobre la modernidad expresa una paradoja en relación a los cambios ideológicos y políticos que están en curso a nivel mundial. La discusión se desarrolla inicialmente en los países capitalistas y sus protagonistas intelectuales, independientemente de sus matices y énfasis, plantean que la época moderna no ha traído consigo la felicidad y el bienestar que había prometido desde el siglo XIX el modo de producción capitalista, el uso de la razón y la noción de progreso. En las discusiones sobre la modernidad se aprecia un desencanto frente a la organización y sustento ideológico del capitalismo, a partir del cual algunos afirman que se ha iniciado la etapa post-moderna, en la que interesa no tanto las lealtades globales, ni el conocimiento de las leyes que rigen la sociedad, ni el uso de la razón instrumental, sino, fundamentalmente, la persecución del bienestar individual, de las lealtades locales y la superación de las ideologías y de las instituciones tradicionales. Por contrapartida, frente a la tesis de la post-modernización y al desencanto con respecto a la época moderna, otros autores, entre los que destacan Habermas y Berman, insisten en que las promesas de la modernidad son aún tareas vigentes pero que se enfrentan a un replanteamiento de las bases con las cuales se quería alcanzar el progreso, la felicidad y el bienestar, lo

que supone, según Habermas, que se debe construir una manera de inter-acción social sustentada en la acción comunicativa; para ellos la época moderna no ha culminado.

Paralelamente a esta discusión, en los países de capitalismo avanzado han surgido desde hace una década aproximadamente, cuestionamientos al funcionamiento de la economía y sociedad capitalista y a las posibilidades de reproducción de este sistema, que inciden en los aspectos negativos y proponen una serie de correctivos para lograr un equilibrio y progreso que no atenten contra las capacidades locales ni contra los sujetos ni la naturaleza. Estos cuestionamientos han originado las propuestas de *el otro desarrollo o el desarrollo alternativo*⁵.

En medio de las transformaciones sociales y de esta discusión que aún no concluye, se produce en Europa del Este y en el mundo socialista en general el desencanto y cuestionamiento a su sistema, acompañados de profundas modificaciones económicas, políticas y culturales, a partir de las cuales los países se abren a la búsqueda de la democracia institucional de los países capitalistas y cifran sus expectativas de desarrollo en el fortalecimiento y acrecentamiento de la economía de mercado.

Las tendencias que se observan en los países socialistas parecieran cerrar un ciclo de discusión política, ideológica y práctica con respecto a cómo organizar la sociedad para garantizar el bienestar, y afirmar a las instituciones políticas y económicas capitalistas como la única vía posible para alcanzar el progreso. Sin embargo, las críticas desde el interior del sistema capitalista son mucho más duras y fuertes que las expectativas creadas en los países socialistas.

En síntesis, la discusión sobre la modernidad se realiza en un

5 Es interesante anotar que estas propuestas surgen en los países de capitalismo avanzado que, después de haber transitado por la ruta impuesta por el estilo urbano-industrial, se encuentran de regreso y buscan a través de una serie de medidas ecológicas, éticas, de auto-confianza y de fortalecimiento de las capacidades locales, producir ajustes en la organización del sistema y sociedades capitalistas.

terreno en el cual desde el mundo capitalista, el estilo urbano-industrial de desarrollo es fuertemente cuestionado, y la posibilidad de alcanzar el desarrollo por esta vía aparece grandemente limitada para los países del Tercer Mundo. Paradójicamente, desde el mundo socialista se produce una fuerte crítica a su sistema -que era el referente empírico e ideológico alternativo para lograr el cambio en los países del Tercer Mundo -y se afirma como salida la adopción de las instituciones capitalistas.

Modernidad: una invitación para reconocernos

Este conjunto de situaciones revierte en los marcos ideológicos, políticos y conceptuales de las sociedades del Tercer Mundo, y ubica al problema del cambio y del desarrollo en un contexto de discusión internacional muy amplio que requiere repensar el estilo urbano-industrial y formular una teoría del cambio a partir de las condiciones del Tercer Mundo, de su organización social y de su cultura.

El nuevo terreno exige resolver los problemas desde lo social y no sólo desde la imagen-objetivo de la propuesta. Lo social debe recuperar su contenido pues no es sólo organización estructural, o institucional, sino también vida cotidiana, contenidos valorativos, normas reales y sus redefiniciones por los sujetos en acción. La reducción de lo social explica por qué la cultura fue dejada de lado para interpretar el cambio y sus posibilidades: en la medida en que los sujetos no cuentan como fuentes reales, porque están predefinidos por la naturaleza humana inmutable o por la estructura social, sus motivaciones, aspiraciones e intenciones son sacadas del ámbito del análisis y de la propuesta, o en todo caso son interpretadas en función de un proyecto elaborado por élites políticas, ideológicas o académicas.

El análisis de lo social y la discusión sobre la modernidad plantean también la necesidad de recuperar la relación entre estructura y voluntad, que no es otra cosa sino la relación entre estructura y naturaleza humana pero enfocada desde los sujetos reales.

Plantear adecuadamente esta relación requiere ampliar el uso

común de la noción de voluntad -que ha sido identificada con voluntad política- con el objeto de que incluya también la dirección, fuerza y contenido de los deseos, las expectativas, los valores de los sujetos, que son por contraparte la base para el desarrollo de sus capacidades, para sustentar la posibilidad de cambio, innovación y creatividad, y para ampliar los horizontes conceptuales y utópicos para enfrentarse a la realidad social.

En la actualidad es imprescindible discutir el papel y la importancia de la cultura para el cambio, con la finalidad de imaginar propuestas, desarrollar voluntad, impulsar la acción y redefinir contenidos y organización políticos.

La cultura, en tanto manifestaciones y contenidos que permiten la interacción social, con la naturaleza y con la utopía, se convierte en condición necesaria para la creación, innovación y el enriquecimiento de capacidades individuales y sociales.

2. DESARROLLO RURAL: TEORIA DEL CAMBIO Y TEORIA DEL DESARROLLO

Después de haber revisado algunas características de los marcos ideológicos y políticos que orientaron las visiones de la realidad y el cambio en los últimos veinte años, en esta parte se analizará su influencia en las propuestas de desarrollo rural, tanto estatales como de los Organismos No Gubernamentales (ONGs).

Los marcos interpretativos contienen aproximaciones y propuestas generales a problemas globales que son asumidas y elaboradas de distinta manera por los diversos actores de la sociedad, y desde orientaciones políticas, ideológicas y prácticas diferentes, e inclusive contrapuestas. En el caso del desarrollo rural los organismos estatales y las ONGs retrabajaron de distinta forma estos marcos.

Dado el carácter global de los marcos, a pesar de sus diferencias, los planteamientos de ambos sectores han tenido puntos de encuentro, debido en parte a que las propuestas desarrollistas, de la revolución y de construcción del socialismo, asumen el estilo urba-

no-industrial de desarrollo como eje para organizar o transformar la sociedad. En la práctica las propuestas divergentes han tendido a confundirse y a asemejarse al momento de desarrollar las acciones, aun cuando las ONGs contribuyeron a fortalecer el tejido y las organizaciones de la sociedad civil.

Teoría del desarrollo nacional y propuestas de desarrollo rural

Las teorías del desarrollo nacional no brindan un soporte teórico sistemático para el desarrollo rural, pues están orientadas a los aspectos macro-económicos y de reproducción de la sociedad, privilegian al sector industrial y consideran a la actividad agropecuaria como subsidiaria ⁶. El campesinado, sector más pobre del agro, es definido como población marginal, que requiere asistencia técnico-social para integrarse al sector moderno.

En segundo lugar, en la formulación de las políticas macro económicas se asume que no se requiere tomar en consideración las características específicas del agro y del campesinado; en esa medida las políticas pretenden actuar en un medio homogéneo, y a pesar de que se reconoce la situación crítica tanto productiva como de pobreza de los campesinos, se plantea que ésta proviene de los factores familiares y no de la forma en que están articulados a la economía y a la sociedad global, y mucho menos se cuestiona el modo en que están organizadas estas últimas.

De otro lado, las propuestas de desarrollo nacional no plantean de manera sistemática las interacciones entre los niveles de política macro, sectorial y los proyectos; ni tampoco plantean conceptualmente las relaciones entre los niveles micro y macroeconómicos y sociales ⁷.

6 Las teorías del desarrollo tienen como paradigma empírico y teórico el proceso de transformación del feudalismo al capitalismo de las sociedades de Europa Central, y como objetivos el construir organizaciones e instituciones propias de las sociedades de capitalismo avanzado; por lo tanto, tampoco cuentan con una teoría del cambio que permita leer, dentro del sistema internacional, la naturaleza, el funcionamiento y los procesos de las sociedades sub-desarrolladas.

7 Estas carencias no permiten generar proyectos adecuados a las realidades que

En ausencia de una relación explícita entre las teorías del desarrollo nacional y las del desarrollo rural, las propuestas de estas últimas se orientan a justificar la importancia de proyectos locales y específicos, a partir de suponer que permiten elevar la producción y la productividad de los campesinos, en busca de integrarlos al mercado moderno de las sociedades sub-desarrolladas, o de fortalecer su autonomía organizativa y cultural. Esta aproximación al desarrollo rural terminó por desligarlo del funcionamiento de la sociedad y de la economía globales, y por excluirlo de la formulación de políticas alternativas, básicas para obtener resultados duraderos, masivos, eficientes y eficaces socialmente.

La ausencia teórica y de propuesta global, convirtió la práctica del desarrollo rural en un campo de experimentación, donde se ensayaron diversas soluciones que atacaban las consecuencias pero no las causas de los problemas en cuestión.

Así, en el Perú, desde el Estado y con apoyo de organismos internacionales, se han experimentado entre otras las siguientes propuestas ⁸: *desarrollo comunal*, centrada en comunidades locales, educación, liderazgo, aspectos técnico-productivos e integración al mercado; *revolución verde*, a partir del uso de insumos modernos⁹;

se requiere atender, ni evaluar el impacto de las políticas macroeconómicas ni el de los proyectos de desarrollo rural sobre el campesinado.

- 8 Para un mayor desarrollo ver: BARSKY, Oswaldo (1988); BUSTAMANTE, Jorge (Compilador) (1987); DE JANVRY, Alain et. al. (1988); GIANOTEN, Vera y DE WIT, Ton (1985); INP (1988); PADRON, Mario (Editor) (1988); PLAZA, Orlando (1990) en: CHIRIF, Alberto y otros (editores); SOBERON, Luis (Editor) (1986); entre otros.
- 9 Paralela a esta propuesta se inicia la creación de centros internacionales e investigación genética de cultivos de los países del Tercer Mundo, entre los cuales destacan el Centro Internacional del Maíz y el Trigo, del Arroz, Cultivos Tropicales, y en el caso del Perú el Centro Internacional de la Papa, creado en la década del 70. Estos centros internacionales tienen como objetivo acopiar el germoplasma de los principales cultivos, realizar investigaciones genéticas, crear nuevas semillas y devolverlas al Tercer Mundo como productos comerciales. El principal aporte de la Revolución Verde ha sido la consolidación de estos centros internacionales, pero los resultados alcanzados no han sido satisfactorios para los campesinos.

desarrollo rural integral, como estrategia para trabajar en zonas específicas, a través de asistencia técnica, apoyo, insumos e infraestructura a lo largo de un período determinado, con el objeto de impulsar masivamente en estas zonas y desde distintos sectores del Estado una mejora de las condiciones de producción y de vida.

En estas propuestas destaca:

- La tendencia a trabajar en localidades específicas, a tomar como unidad de acción y de planificación a las familias campesinas, y en ese marco a alguna de sus actividades, en el supuesto de que modificando ciertos aspectos técnico-productivos se puede mejorar notablemente sus condiciones de vida.

- La ausencia de una estrategia adecuada para lograr el desarrollo del interior del país. En la práctica los proyectos de desarrollo rural se convirtieron en proyectos de desarrollo agrario o agropecuario, y se tendió a ignorar la relación entre el *hinterland* rural y los centros poblados. La propuesta de cambio no suponía modificar las relaciones al interior de la sociedad rural, y de ésta con la sociedad global, sino fundamentalmente lograr el incremento de la producción y productividad de las familias a través de la modificación en el uso de sus factores de producción. De esta forma, se identificó el desarrollo rural con el ámbito productivo campesino y sus carencias, y con la formulación de alternativas para que adopten tecnologías, insumos y prácticas modernas.

En síntesis, no solamente existe una desvinculación teórica entre el desarrollo rural y nacional, sino también desde el punto de vista de la formulación y ejecución de políticas (macro, sectoriales, y programas), e inclusive se carece de un adecuado aparato institucional del Estado para llevarlas a cabo.

Desarrollo rural y reforma agraria

Desde el punto de vista político, es posible afirmar que con muchas de las propuestas de desarrollo rural se trató de obviar la reorganización de la tenencia de la tierra, problema central en los países del Tercer Mundo y, por lo tanto, evitar la aplicación de re-

formas agrarias encaminadas a redistribuir la propiedad de la tierra, a romper con las viejas formas de trabajo y de extracción de excedentes de los campesinos, y con las limitaciones institucionales del mercado tradicional.

La falta de decisión política para realizar reformas agrarias, que permitieran establecer bases mínimas sociales, económicas y de infraestructura para emprender un proceso de desarrollo en el campo, y la tendencia a confundir el desarrollo rural con proyectos específicos, se relaciona con la ausencia de una estrategia del desarrollo del interior de los países.

En el Perú, sin embargo, se aplicó una Reforma Agraria en el año 69, que resultó radical en el contexto de América Latina por sus alcances en la reorganización de la tenencia y propiedad de la tierra, el fomento de nuevas formas de organización social de la producción y articulación con el mercado y el Estado. Sin embargo, a pesar de su amplitud y radicalidad, no llegó a beneficiar a la mayoría de los campesinos y se hizo en función de propiciar y profundizar el estilo urbano-industrial de desarrollo, pues tuvo, entre otros, el objetivo de trasladar excedentes del campo a la ciudad para acelerar el proceso de industrialización y abaratar los alimentos de la fuerza de trabajo urbana.

La Reforma Agraria peruana tuvo una etapa muy corta de aplicación -seis años aproximadamente- porque el gobierno de Morales Bermúdez se encargó de desactivarla. En ambas fases se olvidó, que además de redistribuir la propiedad de la tierra y fomentar las nuevas formas de organización social de la producción, se requiere un impulso y soporte masivo económico, técnico y de asistencia, para activar la producción y transformar las relaciones socio-económicas y políticas en el campo. La reestructuración de la tenencia de la tierra es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo rural, pues sin apoyo, sin reorientación del gasto público hacia el campo y sin estrategia para alcanzar el desarrollo del interior del país, los esfuerzos de la Reforma Agraria se pierden y puede acentuar más algunos de los problemas que había pretendido enmendar.

La desactivación de la Reforma Agraria trajo como consecuen-

cia que el Estado volviera a centrar su atención en la realización de proyectos específicos para el campesinado, pero carentes de la cobertura general que brindaba la política inicial de la Reforma Agraria.

En los últimos años se acepta, teóricamente, la necesidad de replantear esta aproximación al desarrollo rural a partir de la propuesta del desarrollo rural integral, y sobre todo del enfoque de desarrollo rural micro-regional, que asume como unidad de planificación a la micro-región e incorpora a los centros poblados. Esta propuesta ha comenzado a generalizarse básicamente entre las ONGs, y se ha iniciado la creación de instrumentos de planificación y gestión micro-regional y el fomento de una estrategia de desconcentración y descentralización del Estado, apoyada por el proceso de regionalización.

Es importante resaltar, además, que a instancias de los gremios campesinos y agrarios y de las ONGs, los partidos políticos concuerdan en la necesidad de generar una estrategia de reactivación del agro que incluya el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos, garantice la seguridad alimentaria del país, otorgue prioridad al sector agrario y, dentro de éste, a la zona andina, lo que supone definir dentro de una propuesta de desarrollo nacional, una política de desarrollo rural, y plantear la relación entre las políticas macro, las sectoriales y los proyectos de desarrollo rural.

ONGs y desarrollo rural

Durante la aplicación de la Reforma Agraria se amplía el número de ONGs marcadas por el entusiasmo para impulsar el cambio en el país, por alejarse de las formas políticas autoritarias para inducirlo, y por contribuir al fortalecimiento y autonomía de las organizaciones populares. Las ONGs participan de la perspectiva del estilo urbano-industrial de desarrollo, a la que combinan algunos elementos procedentes de la teoría de la revolución y otros propios de la etapa de construcción del socialismo, razón por la que buscan que los proyectos apunten las características democráticas, populares y colectivas del campesinado, pero descuidan la existencia de la estructura social, del mercado y del Estado.

Las ONGs, de manera similar al Estado, si bien con un discurso distinto, han focalizado sus acciones en la realización de proyectos dirigidos a trabajar con poblaciones específicas. Aun cuando no han generado métodos y propuestas para vincular sus proyectos con las políticas sectoriales y macroeconómicas, y no han contado con un respaldo conceptual y teórico para establecer las relaciones entre aspectos macro y microsociales, entre el contexto socio-económico, el tejido social y las unidades de producción, sí han contribuido -como se verá más adelante- a generar propuestas para un enfoque alternativo de desarrollo.

En general, han carecido de un marco y un enfoque para analizar el papel del agro y de los campesinos, para discutir la viabilidad de sus proyectos en función de la organización socio-económica existente, del patrón de desarrollo, y de las políticas macroeconómicas vigentes, y de un estrategia de desarrollo del interior del país.

Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, que provienen en la mayoría de las veces de la organización económica y social del país y de una falta de estrategia de desarrollo nacional, en estos últimos veinte años las ONGs han jugado un papel muy importante para cubrir con sus acciones nuestro territorio. Impulsaron propuestas de desarrollo rural que contienen elementos para fundamentar estrategias alternativas al estilo urbano-industrial, a condición de que se los sistematice e integre en una visión nacional y de que se considere simultáneamente a los actores, las estructuras y los procesos socio-económicos y políticos.

Así, por ejemplo, las ONGs han contribuido a generar un mejor conocimiento de las estrategias productivas de los campesinos; a plantear la necesidad de desarrollar métodos de trabajo que asuman la cultura y las formas de razonamiento de los campesinos; a identificar la lógica de producción y reproducción de la economía campesina y de las comunidades campesinas y nativas; a mostrar algunos rasgos de las formas de dominio en la sociedad rural, aunque no trabajados de manera sistemática; a diseñar un conjunto de propuestas; y a implementar acciones, cuyos propios límites señalan alternativas que requieren ser trabajadas.

La presencia y acción de las ONGs han propiciado, también, el fortalecimiento y multiplicación de las organizaciones campesinas y el diálogo de éstas con organizaciones e instituciones extra-agrarias, lo cual constituye un aspecto central para construir alternativas de desarrollo rural más sólidas.

El papel de la cultura en las propuestas de desarrollo rural

Las propuestas estatales han ignorado la cultura campesina y su relación con las prácticas productivas y formas de organización. Si bien las ONGs prestan atención a la cultura campesina, tienden a asumirla como un reducto que debe ser preservado del capitalismo, del mercado y de grupos foráneos, para garantizar la identidad campesina. Debido a ese presupuesto, entre otras razones, no han llegado a compatibilizar la propuesta cultural con las propuestas técnico-productivas, ni han desarrollado herramientas para trabajar la relación entre cultura y cambio, y para asumir a la cultura como elemento vivo y dinámico, en sus niveles individual y social. En estas carencias, como también en las referidas al cambio social y al desarrollo nacional y rural, le toca responsabilidad importante a las ciencias sociales.

Las ricas y múltiples experiencias locales de las décadas del 70 y del 80 evidencian la ineficacia de las propuestas de desarrollo rural que no cuentan con una estrategia nacional alternativa de desarrollo, y con el apoyo de políticas macro y sectoriales; que se centran sólo en proyectos específicos, en aspectos micro-sociales, y que toman como unidad de acción y planificación a las actividades de campesinos aislados, sin considerar el contexto micro-regional, el tejido social y las formas culturales y organizativas de los actores y de sus organizaciones.

Estas experiencias y las transformaciones socio-económicas, políticas e ideológicas ocurridas a nivel mundial y nacional, demandan, con urgencia, generar colectiva y creativamente una teoría del cambio y propuestas de desarrollo a partir de las condiciones de producción y reproducción de la sociedad rural, como parte constitutiva de la reproducción de la sociedad global.

En esta teoría del cambio, y en las propuestas de desarrollo, se debe prestar especial atención a las modificaciones culturales y del tejido social producidas en los últimos veinticinco años, y que han pasado desapercibidas o han sido poco desarrolladas en nuestros análisis de ciencias sociales.

Hoy es posible plantearse la tarea gracias a los numerosos estudios y experiencias acumulados en esta décadas, que han ampliado nuestra visión del problema y cimentado la necesidad de globalizar los conocimientos dispersos y, a partir de ello, proponer alternativas socialmente viables.

A continuación se presentan algunas hipótesis y planteamientos con respecto a los cambios ocurridos en la estructura social y la cultura, que modifican también nuestros enfoques sobre el desarrollo rural y nacional.

Cambios en las estructuras, actores y enfoques

Las modificaciones de los paradigmas ideológicos y políticos globales coinciden en el Perú con la vigencia de una prolongada crisis, cuya índole no sólo es económica, sino también social y política.

Para nuestros fines conviene precisar el carácter de la crisis, pues ésta, en lugar de ser explicada, se ha convertido en el factor explicativo de la dinámica social y política.

Con este propósito, presentaremos dos hipótesis, una referida al enfoque habitualmente usado para interpretar la sociedad peruana, y otra a la dinámica social que subyace a la crisis.

Primera hipótesis: enfoques sobre la sociedad y el cambio

La caracterización de nuestra sociedad se ha realizado con un *enfoque dualista* que ha generado una imagen persistente del Perú como una sociedad claramente diferenciada en dos sectores: el moderno y el tradicional (Perú oficial- Perú profundo; Perú mestizo/criollo-Perú indio; Perú occidental-Perú andino; Perú costeño-Perú serrano; Perú urbano-Perú rural).

El *sector moderno* estaría constituido por la costa, la industria, el gran comercio, las ciudades principales; se caracterizaría por su dinamismo interno, su cosmopolitismo, su estilo de vida abierto. En éste, la economía, las instituciones, la cultura y la estructura social se definirían por su permanente apertura al cambio.

El *sector tradicional*, habitualmente identificado con la sierra (la amazonía casi desaparece del campo visual en las interpretaciones), con los centros poblados menores, los poderes locales, las comunidades y el campesinado; es percibido desde el punto de vista económico como estancado, o en franco deterioro, y el estilo de vida, la estructura social, las instituciones y los ámbitos políticos y culturales son definidos como *cerrados, inmutables y refractarios* al cambio.

En este enfoque, el sector a transformar es el tradicional, y los impulsos para el cambio, lo mismo que su dirección, deben provenir del sector moderno, fundamentalmente a través del mercado, la educación y la influencia de los medios de comunicación. El sector tradicional y sus integrantes son definidos en una estructura, una geografía y un tiempo que no se modifican: son los que no cambian ni pueden producir cambios.

Obviamente, este enfoque que condiciona la lectura de la sociedad peruana, de sus transformaciones y la misma noción de cambio, está enmarcado dentro de las visiones de cambio reseñadas al inicio del ensayo.

Segunda hipótesis: cultura y cambio social

Con el enfoque señalado en la primera hipótesis resultaba improbable percibir los cambios de la estructura socio-económica, política y cultural, del país, que se han manifestado más claramente con los resultados electorales de la primera y segunda vueltas de los comicios generales realizados el presente año.

Si bien es cierto que la crisis tiene una dimensión económica (que debe llevar a replantear el estilo y patrón de desarrollo vigente) y una dimensión política (pérdida de legitimidad del Estado, de los

partidos políticos y de las formas tradicionales de representatividad que debe llevar a replantear la estructura actual del Estado y a propugnar su desconcentración y descentralización, y a modificar las estructuras y métodos partidarios), la base fundamental de la crisis se encuentra en la modificación sustancial del tejido social del país y del universo simbólico que sustentaba a la estructura social anterior, lo que ha determinado la inoperancia de las instituciones que regían las relaciones cotidianas y estructurales.

La crisis no es producto sólo del agotamiento de un modelo económico, institucional y político, sino también de la apertura de nuevos caminos, formas de actuar y valorar, inaugurados *por un sector mayoritario* de la sociedad peruana, que han puesto en duda en *la práctica cotidiana* la vieja institucionalidad que regía y legitimaba el ordenamiento del país, pero que aún no encuentran su cauce y sus propias formas institucionales.

Lo anterior no quiere decir que no existan los problemas económicos, políticos y culturales, sino que el *escenario* en que éstos se dan, los actores y las posibilidades para resolverlos son otros; lo que pone en duda nuestros anteriores enfoques y propuestas.

Dado el nuevo escenario, que percibimos más que entendemos, surge la necesidad de nuevas propuestas e interpretaciones que permitan asumir las nuevas fuerzas sociales y sus prácticas.

Retomando la hipótesis, desde el punto de vista social se puede afirmar que la vieja institucionalidad era una *institucionalidad excluyente*. Esto abre un campo a la discusión teórica, para explicar cómo fue posible fundar una sociedad con ese tipo de institucionalidad dado que, por definición, las instituciones tienden a universalizar sus ámbitos de existencia.

Antes de continuar es necesario indicar que la institucionalidad supone, entre otros, dos aspectos centrales:

1. La elaboración de códigos, prescripciones y modos de actuar socialmente aceptados.

2. La elaboración de universos simbólicos, que definen ámbitos de la realidad, otorgan sentido a la existencia y a las acciones, y permiten, de parte de los sujetos valoraciones con respecto a sí, a la estructura social y a las instituciones.

La *institucionalidad excluyente* se explica, en parte, porque el Perú se constituye a partir de una tradición colonial, y se caracteriza, además, por una realidad multi-étnica y pluri-cultural.

La *institucionalidad excluyente* estuvo acompañada por la construcción de una imagen de lo indio, como la imagen del otro distinto (y su concomitante cualificación como ser inferior, menor de edad, no ciudadano, ignorante, ocioso y, por lo tanto, no portador de derechos). La *institucionalidad excluyente* significó, pues, la elaboración de un universo simbólico que a partir de la inferioridad del otro afirmó la superioridad de los beneficiarios del sistema y de sus instituciones.

Sin embargo, esta primera aproximación no permite entender cómo se reproduce la sociedad y cuáles son los elementos que posibilitan la interacción cotidiana y estructural. Es necesario especificar, entonces, que la *institucionalidad excluyente* no significa la creación de dos sociedades que funcionan paralelamente sino, más bien, la organización de un tipo de sociedad que establece diferencias por los orígenes sociales y étnicos, es decir una *sociedad estamental*.

La sociedad estamental se reproduce a partir de un conjunto complejo de prestaciones y contra-prestaciones personales, lealtades políticas y monopolios económicos, en cuya dinámica y habituación se genera una *institucionalidad social* que es la base de la *institucionalidad excluyente*.

Obviamente, la *institucionalidad excluyente* es la que define los ámbitos de la realidad y las tipificaciones de los distintos miembros de la estructura social, y la que permea los enfoques e interpretaciones sobre el país y sus habitantes, limitando la percepción de la dinámica e institucionalidad sociales cuya amplitud escapa a la observación y a la esfera de interpretación.

Dado que por definición, como se explicó en la primera hipótesis, la sierra y los indios son inmutables, los procesos de transformación que éstos han realizado a lo largo de siglos, que se profundizan y amplían a partir de los 20¹⁰ y se generalizan desde los años 60, no han sido percibidos en su dimensión estructural ni cultural¹¹.

Para comprender la magnitud y naturaleza de la transformación de la sociedad es necesario considerar y analizar dos aspectos centrales:

a. Los *procesos socio-económicos y culturales* que atraviesan el país, y que exceden los marcos de las instituciones y de los mecanismos de ordenamiento de la sociedad y de la economía (procesos que no pueden ser leídos a partir del enfoque dualista).

b. El nuevo *tejido social* que se ha ido construyendo en las últimas cinco décadas, y la concomitante creación de espacios nacionales, políticos, económicos, sociales y culturales, que ponen en evidencia la fragilidad y debilidad de la *institucionalidad excluyente*, al socavar la base que sustentaba a la sociedad estamental.

Este nuevo tejido social ha sido construido justamente por aquéllos que se suponía no podían cambiar ni producir cambio alguno: los sectores campesinos y urbano-populares¹².

10 Queda por estudiar el impacto social de las migraciones de los distintos estratos de la sierra -que comienzan a generalizarse a principios de siglo-, tanto para la sierra misma como para la sociedad en su conjunto. Algunos planteamientos al respecto han sido realizados por Carlos Franco en su ponencia "Exploraciones en 'Otra Modernidad': de la migración a la plebe urbana" presentada en el Coloquio Internacional "Modernidad en América Latina y en los Andes". Centro Las Casas, Lima 13 al 16 de Febrero de 1990; y por Jürgen Golte en su ponencia "Posibilidades y limitaciones de las Comunidades Campesinas en el desarrollo rural", presentada al Seminario Nacional "Comunidad Campesina y Desarrollo" organizado por el IEP, IIUN y FOMCIENCIAS, Cusco, 16 al 18 de Mayo de 1990.

11 Existen interpretaciones sobre pueblos jóvenes, organizaciones de pobladores, informales, clubes de migrantes, migración de retorno, que constituyen una sólida base para intentar una lectura de conjunto del país.

12 Como ya se indicó, habitualmente se tiende a pensar que los cambios provie-

Estos sectores mayoritarios han generado una nueva situación con consecuencias a nivel nacional: en su práctica no sólo han puesto en duda sino que han dejado de lado los códigos de *deferencia social* que caracterizaban a la sociedad estamental; han asumido el trabajo propio (sea cual fuere su naturaleza) como un modo de auto-afirmación y de logro, y el éxito como norma de conducta, desarrollando creatividad, innovación y un nuevo estilo de vida y actitud que puede ser definido como espíritu de pioneros.

Simultáneamente están construyendo un universo simbólico que se caracteriza por un rechazo al colectivismo estatista, pero que no significa un rechazo a la solidaridad social ni al Estado; un mejor manejo de los mecanismos de mercado y una aceptación de éste como parte de la estrategia económica; y una valoración de la educación, no tanto como vehículo de ascenso social, sino como instrumento para la producción y reproducción. Este conjunto de aspectos ha sido generado por un grupo social masivo que confía en alcanzar logros a partir de su esfuerzo personal y de formas de colaboración grupal, y que se plantea el presente como terreno de actividad y lucha en procura de un futuro mejor. En síntesis, los que no podían cambiar han producido el cambio.

Es este nuevo tejido social, las nuevas formas de conducta y actitud, y los contenidos de los universos simbólicos que se van generando, los que han puesto en duda la *institucionalidad excluyente* y definen la naturaleza de la crisis. Entender y superar la crisis supone nuevos enfoques de la sociedad y del cambio, nuevas propuestas para anudar las energías sociales y para crear una nueva institucionalidad acorde con ellas.

nen de la acción de "sectores iluminados", de proyectos pre-establecidos o de procesos globales, por lo cual se pierde de vista que las modificaciones tienen una base social cotidiana, que supone un ritmo propio y, por lo tanto, son menos perceptibles. Usualmente se llama cambio al resultado final de estas transformaciones.

3. CAMBIO, CULTURA Y DESARROLLO RURAL: RETOS Y TAREAS

La crisis y las transformaciones en curso en el país demandan planteamientos alternativos y creativos, que superen las limitaciones de los paradigmas ideológicos y políticos que sustentan las visiones del cambio y las propuestas de desarrollo. Para ello es necesario partir de la organización socio-económica, política y cultural intrínseca de nuestro país y de su diversidad, y plantear los horizontes políticos que guían las propuestas.

Desde nuestro punto de vista las demandas y tareas que fundamentan las propuestas socialistas siguen vigentes: en nuestro país no han sido resueltos los problemas del desarrollo de fuerzas productivas, la distribución de la riqueza, el desarrollo de las capacidades y dimensiones espirituales de los sujetos, ni el fortalecimiento de la libertad y la eliminación de las diversas formas de opresión. El socialismo es un camino que se hace a través de la búsqueda permanente por lograr la emancipación humana. Este camino no supone que en nombre de la utopía final se sacrifiquen hoy las libertades y las capacidades individuales y sociales, sino que se las potencie y libere como parte de esa construcción.

En ese sentido la política no es el reemplazo de capacidades ni de libertades, sino su canal y expresión: la política es la construcción de voluntad social y no de élites; por ello requiere conocer y asumir las expectativas, normatividades y valores de los sujetos reales, en directa conexión con la estructura social y la organización económica.

Revisar los enfoques teóricos del desarrollo exige prestar atención al *patrón de desarrollo y organización* socio-económico, a las instituciones que lo legitiman y regulan, y a las objetivaciones culturales y representaciones colectivas vigentes y en proceso de elaboración; y discutir el *estilo urbano-industrial de desarrollo*, como única vía para organizar nuestra sociedad.

Las teorías del desarrollo deben superar los enfoques que lo condicionan básicamente a la existencia de recursos monetarios y

plantear como fuerza productiva, no sólo la técnica, la materialidad, el *quantum* de la producción, sino también la organización social, el desarrollo de habilidades y de las capacidades de gestión, de creación e innovación de los sujetos y grupos del país.

Con este propósito, es conveniente repensar la importancia que para el cambio y el desarrollo tiene la *cultura*, entendida como la capacidad de los grupos para enfrentarse permanentemente a situaciones cambiantes. Y considerar, para los fines y objetivos del desarrollo, que la cultura es también una visión del mundo, una forma de definir lo deseable y que contiene elementos utópicos que motivan y movilizan a las personas. Es decir, no todos los grupos son movidos por los mismos fines: hay una cultura del dinero, pero también una del bienestar; hay una cultura del poder y la dominación pero también una de la solidaridad.

No se trata de postular la preeminencia de la cultura sobre los otros tipos de actividades, sino de reconocer que toda actividad humana es valorada culturalmente, lo que supone considerar la relación entre estructura social, organización económica, cultura e intereses.

La importancia de la cultura para el cambio

La cultura es un componente básico de la vida social y económica, y, por lo tanto, para el cambio. La cultura, sin embargo, tiene que asumirse en su dimensión dinámica, pues si bien ofrece los elementos valorativos para ubicar comportamientos y fines, y las energías para el cambio, a su vez, en el proceso, la cultura sufrirá modificaciones.

La cultura no es sólo la expresión externa de los sentimientos y formas de razonar de los sujetos, ni su capacidad de verbalización, ni sus conductas ni los ámbitos institucionalizados de las sociedades expresados a través de códigos formales. La cultura incluye todos esos aspectos y los organiza, actualizando y redefiniendo experiencias históricas y particulares, y proyectando propuestas y expectativas hacia el futuro.

La cultura da contenido y forma a la relación entre personas, a las relaciones con la naturaleza y con las instituciones. El contenido y la forma tienen un significado social y un trasfondo simbólico que valorizan las distintas relaciones y objetivos, sirviendo de sustento a las preguntas básicas que se formulan las personas y que se plantean las sociedades. La cultura es parte y da sentido a la acción y a aquello que puede estimularla o paralizarla.

En tanto organizadora de contenidos, organiza también las visiones de la realidad y de lo deseable; permite, por ello, la comunicación entre sujetos del mismo grupo y abre la posibilidad de comunicación con extraños. La cultura posibilita el desarrollo de capacidades y de la creatividad espiritual y, al mismo tiempo, da pie a la manipulación de temores y expectativas de las personas y grupos sociales.

Debido en parte a la tradición racionalista que recorre la época moderna, a pesar de su importancia, la cultura ha sido colocada como elemento secundario en el ámbito de reflexión del desarrollo. En ocasiones, desde posiciones reduccionistas, ha sido considerada como elemento de resistencia al cambio, o sólo en sus aspectos externos.

La época moderna ha construido una imagen de individuo puramente racional, capaz de verbalizar y de aceptar racionalidades, supuestamente universales, para organizar la vida social (empresa y burocracia estatal). Esta construcción se realizó conjuntamente con el proceso de desacralización de la vida social, lo que si bien significó la ruptura con la apelación a lo sagrado para entender la realidad, elevó a categoría de divinidad a la razón y a la conciencia.

La "divinización" de la razón y la conciencia supuso que la cultura, los sentimientos, las afectividades, las preguntas centrales, las angustias, los temores, las ilusiones, en una palabra el contexto simbólico y afectivo que posibilita y da fuerza a las acciones de los individuos concretos, fueran vistos como irrelevantes, o en todo caso como aspectos que deberían ser relegados a los ámbitos íntimos de los sujetos y de sus hogares. Esta forma de aproximación ha propiciado la confusión entre cultura y afectividad, y dificulta esta-

blecer las relaciones entre las realidades objetivadas de la cultura, el poder y la estructura social y de éstos con la afectividad y los sentimientos.

La visión del cambio, construida por la tradición racionalista, supone que para transformar sus condiciones de vida los sujetos deben contar exclusivamente con la razón, expresada en racionalidades económicas y políticas (empresa, Estado), en procedimientos y en modos formales y universales, y excluir los ámbitos de los afectos y de los simbolismos.

Estos supuestos llevaron a que el desarrollo se identificara con la razón instrumental y con un planeamiento de medios y fines. Por esta vía, la teoría del cambio contribuyó a que la teoría del desarrollo se convirtiera en una técnica universal con capacidad para prefigurar caminos y objetivos, y en la forma racional para identificar los medios más adecuados para alcanzar fines con el menor costo de energía y la mayor productividad en resultados.

Simultáneamente se constituyó un doble discurso del poder y, por lo tanto, del desarrollo y del cambio. Mientras se sostenía y explicaba que el fundamento de la vida social de los sujetos está en su razón (expresada ésta en un tipo de racionalidad formal), y se establecía un orden y una autoridad fundada en la racionalidad de las instituciones y de sus procedimientos, en la práctica la dominación se instituía sobre el campo aparentemente abandonado de la cultura y de los afectos. El éxito del poder reside en su capacidad para hablar un lenguaje aparentemente neutro y racional, y a la vez utilizar los simbolismos de la historia y manejar los sentimientos íntimos de los sujetos a partir de la manipulación cultural.

Al descuidar el papel de la cultura, las teorías del cambio redujeron las posibilidades reales del mismo, pues no incluyeron las potencialidades que provienen de los impulsos afectivos, de la búsqueda de nuevos horizontes y de los universos simbólicos, y no sólo de la razón instrumental o de las racionalidades formales. Esto permitió que el poder la ignorara en su discurso oficial, pero la manipulara en la práctica.

Algunas propuestas del desarrollo rural, sobre todo las del sector

estatal, asumieron esta perspectiva racionalista, en tanto que otras, si bien no lo hicieron en su totalidad, en el esfuerzo por preservar el mundo supuestamente idílico y moralmente armónico de los campesinos, concibieron la cultura como eco de las voces del intragrupo, la dejaron de lado como puente de comunicación con los otros, y debilitaron así las posibilidades y horizontes del cambio¹³.

Cultura, cambio y desarrollo

El replanteamiento de las propuestas del desarrollo y del desarrollo rural demanda precisar la relación entre cultura y cambio en una doble dirección. De un lado es necesario explorar más la hipótesis ya planteada, que sostiene que el cambio también procede del campo cultural, siempre y cuando no se lo defina -como usualmente se hace- sólo en sus elementos codificados, sino también como el ámbito de permanente creación y recreación de los sujetos en sus relaciones sociales, con la naturaleza y con sus universos simbólicos.

De otro lado, es necesario considerar los contenidos culturales y valorativos de las propuestas de desarrollo y recordar que son también propuestas culturales pues involucran cosmovisión, contenidos, procedimientos, objetivos, y modos de juzgarse a sí mismos y a los demás. Dado el orden internacional existente y su correspondiente conceptualización, en *las propuestas de desarrollo al uso* predominan los elementos codificados, cristalizados e institucionalizados¹⁴.

El hecho de que la cultura pueda cumplir un papel legitimador

13 Los contenidos de la cultura no son sólo útiles y válidos para interactuar entre los miembros del mismo grupo, sino para establecer relaciones e intercambios con otros que no tienen los mismos procedimientos y formas de relación social con la naturaleza y lo simbólico.

14 Como ya queda dicho, desde ese punto de vista ideológico y cultural es difícil percibir las transformaciones que los grupos que no son urbano-industriales ni catalogados como modernos desarrollan para construir alternativas de vida y simbólicas, pues no proceden de la situación cristalizada e institucionalizada, sino de la búsqueda de rutas alternativas para superar su situación y para transgredir la normatividad del orden establecido.

o transformador del orden social, según las circunstancias y las clases, muestra que es también un campo de confrontación en el que están en juego distintas alternativas sociales e institucionales y diferentes racionalidades, formas de asumir los ámbitos afectivos y de definir lo deseable. Esta confrontación, vista desde otro ángulo, expresa la lucha entre dos tendencias para organizar la sociedad: una que no admite diferencias y pretende la homogenización social y cultural a partir de la imposición hegemónica y dominante de una clase, grupo o sector; y otra, que no le teme a las diferencias, y que las asume como parte de la vida social, de la democratización y del desarrollo de capacidades individuales y colectivas. En una u otra visión, el tema de la identidad cultural tiene distinto significado e importancia, y los objetivos del desarrollo también son definidos de manera diferente.

Desde la visión cultural del desarrollo urbano-industrial (que tiende a la homogenización social), aparentemente el objetivo central es la felicidad y bienestar de las personas y de las sociedades; sin embargo, el objetivo real es la permanente producción de riqueza material mediada por la ganancia, como lo explica Hinkelammert (Hinkelammert: 1974).

Por el contrario, si el desarrollo se concibe como un proceso social dirigido a la ampliación de capacidades, al enriquecimiento espiritual de los sujetos y al respeto a las diferencias, y por lo tanto a la construcción de una organización social que estimule y potencie esas dimensiones, los objetivos y posibilidades del desarrollo serán otros.

En síntesis, no se trata ni de preservar las culturas aparentemente perfectas de los campesinos, ni de adoptar la cultura de las instituciones que dominan el orden internacional, sino de encontrar caminos que posibiliten y amplíen las capacidades individuales y sociales. Desde ese punto de vista, las rutas que se abren son múltiples, pues las propuestas alternativas también pueden y deben asimilar las experiencias acumuladas a lo largo de la historia y aprovechar la organización social, que procede del estilo urbano-industrial, en función del cambio y del desarrollo de las capacidades.

Apuntes sobre el desarrollo del interior del país

El nuevo tejido social y los universos culturales y simbólicos, contruidos desde los sectores campesinos y urbano-marginales, y los cuestionamientos a los parámetros ideológicos y políticos, nos plantean múltiples tareas para analizar la sociedad y proponer alternativas al desarrollo.

El escenario nacional, las tendencias y los actores que servían de referencia para los planteamientos de desarrollo rural, se han modificado profundamente: hoy no se puede sostener un enfoque y práctica del desarrollo rural sustentados en acciones aisladas o en proyectos focalizados, que asuman la inmutabilidad del campesino y de la sociedad rural y que ignoren el contexto nacional y la existencia del mercado y del Estado.

En este escenario el fortalecimiento de la sociedad civil, entendido no sólo como el fomento de organizaciones productivas o gremiales, sino también como el acrecentamiento de capacidades, habilidades, gestión, ampliación de la ciudadanía, respeto a las diferencias, participación en las distintas facetas de la vida social y política, es un punto central que requiere anudar la dimensión local con la nacional.

La propuesta de fortalecer la sociedad civil -propuesta central que constituye parte fundamental de la práctica de la mayoría de las ONGs- y que en los últimos años ha sido incorporada en los planteamientos de los partidos políticos, supone entender el nuevo tejido social y plantear un nuevo tipo de relación con el Estado y con el mercado, que demanda nuevos enfoques para analizarlos y organizarlos. Los parámetros ideológicos y políticos utilizados tradicionalmente para definir esos dos ámbitos, no son suficientes para asimilar activamente las fuerzas generadas desde la sociedad civil y para proponerles un cauce y una direccionalidad.

Lo anterior significa elaborar una estrategia de desarrollo, y no sólo los instrumentos de política, que altere radicalmente el *patrón de desarrollo* de nuestro país, sustentado en el estilo urbano-industrial que ha llevado a la concentración de la riqueza social, del ca-

pital, del poder y de las expresiones culturales en ciertos grupos y clases sociales, afincados en las ciudades; y al despoblamiento y empobrecimiento general de las zonas rurales, fundamentalmente de las andinas.

Esta estrategia alternativa debe poner énfasis en el *desarrollo del interior del país*, y en las políticas y recursos para hacerlo viable, en el marco de una propuesta de integración latinoamericana. Los aspectos centrales a desarrollar e impulsar en esta estrategia son, entre otros:

- la capacidad de gestión del Estado y la de la sociedad civil para activar las propuestas;

- la eficiencia y eficacia de la *organización social* e institucional para fomentar capacidades, habilidades y participación (el desarrollo no supone sólo inversión financiera, sino también economía social, expresada en coordinación, gestión y potenciación de los diferentes recursos con que cuenta una nación);

- la reestructuración del aparato productivo;

- la desconcentración y descentralización del Estado;

- el planteamiento de una relación ciudad-campo que desarrolle el mercado y fije y redistribuya riqueza en el interior del país;

- el reconocimiento de las distintas formas de organización social, productivas y culturales;

- el fomento de la democratización de la sociedad; y

- la creación de una nueva institucionalidad.

En esta estrategia alternativa el desarrollo rural se entiende como un *proceso socio-económico* dirigido a transformar radicalmente las relaciones al interior de la sociedad rural y las relaciones de ésta con la sociedad global, y a encauzar los cambios y las nuevas fuerzas sociales que han emergido. Es decir, es asumido como

parte indesligable del desarrollo nacional y viceversa, lo que implica propuestas tanto políticas como económicas que ligen los aspectos macro y micro-sociales, y que consideren simultáneamente la presencia y la fuerza de los actores, las estructuras y los procesos sociales.

En síntesis, las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en el país demandan un replanteamiento de nuestros enfoques y alternativas para el cambio y el desarrollo nacional y rural.

BIBLIOGRAFIA

BARSKY, Oswaldo

Las políticas de desarrollo en América Latina: balance y perspectivas estratégicas. Buenos Aires, 1988.

BARTRA, Roger

La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano. Editorial Grijalbo, México, D.F. 1987.

BERGER, Peter. Y LUCKMANN, Thomas

La construcción social de la realidad. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1968.

BERMAN, Marshall

Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad. Siglo XXI editores, 2da. Edición, México, D.F. 1989.

BUSTAMANTE, Jorge (compilador)

Seminario Internacional de Economía Campesina y Pobreza Rural. Fondo DRI, Ministerio de Agricultura, Bogotá, 1987.

CARDOSO, Fernando Henrique

«La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo». En: *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1977.

«El desarrollo en capilla». En: *ILLPES, Boletín de Planificación No. 12.* Santiago de Chile, 1981.

CHIRIBOGA, Manuel; y PLAZA Orlando

«Políticas diferenciadas para el desarrollo rural - Enfoque conceptual y propuesta». (Versión Preliminar). IICA/ILDIS. 1990.

- DE JANVRY, Alain et. al
Rural Development in Latin America: An Evaluation and a proposal. University of California - Food Research Institute
Stanford University, California, 1988.
- DUVIGNAUD, Jean (Compilador)
Sociología del conocimiento. Editorial F.C.E., México, 1982.
- EGUREN, Fernando; y otros (Editores)
Perú: el problema agrario en debate. SEPIA II. UNSCH -SEPIA.
Lima, 1988.
- FAO - NACIONES UNIDAS
Peasant Agriculture in Latin America and the Caribbean. Con-
venio ECLAC/FAO Agriculture Division. Santiago de Chile,
1986.
- FIGUEROA, Adolfo; PORTOCARRERO, Javier (Editores)
Priorización y desarrollo del sector agrario en el Perú. PUC -
Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1986.
- FRANCO, Carlos
«Exploraciones en 'otra modernidad': de la migración a la ple-
be urbana». Ponencia presentada en el Coloquio Internacional
«Modernidad en América Latina y en los Andes». Centro Las
Casas, Lima, 13 al 16 de Febrero de 1990.
- FURTADO, Celso
Desarrollo y subdesarrollo. Editorial Eudeba. Buenos Aires,
1965.
- GIANOTTEN, Vera; DE WIT, Ton
*Organización campesina: el objetivo político de la educación
popular y la investigación participativa.* Latin America Studies
30. CEDLA. Estados Unidos, 1985.
- GOLTE, Jürgen
«Posibilidades y limitaciones de las ciencias sociales en el de-
sarrollo rural». Ponencia presentada al seminario nacional

«Comunidad Campesina y Desarrollo», organizada por el IEP, IIUN y FOMCIENCIAS. Cusco. 16 al 18 de Mayo de 1990.

GONZALES DE OLARTE, Efraín; et. al.

La lenta modernización de la economía campesina. IEP. Lima, 1987.

HABERMAS, Jürgen

Teoría de la acción comunicativa. Tomos I y II. Editorial Taurus. Madrid, 1988.

El discurso filosófico de la modernidad. Editorial Taurus, Madrid, 1989.

HINKELAMMERT, Franz

Dialéctica del desarrollo desigual. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, 1974.

INP

Sistematización de experiencias en proyectos de desarrollo rural. UNICEF - DGPS. Lima, 1988.

INFORME DAG HAMMARSKJÖLD

QUEHACER. Documento preparado con ocasión del 7mo. período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1976.

JAY, Martín

La imaginación dialéctica. Una historia de la Escuela de Franckfurt. Editorial Taurus, Madrid, 1974.

LYNCH, Bárbara

The Vicos Experiment. A study of impacts the Cornell-Perú A.I.D. Evaluation Special Study No. 7. 1982.

MINOGUE, Kenneth

La teoría pura de la ideología. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.

PADRON, Mario (editor)

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en el Perú. PREAL. DESCO. Lima, 1988.

PLAZA, Orlando

«Cambio social y desarrollo rural». En: CHIRIF, Alberto y otros (editores). *Perú: el problema agrario en debate SEPIA III*. CERA Bartolomé de las Casa, SEPIA, Lima, 1990.

PREBISCH, Raúl

«El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas». En: *Boletín Económico de América Latina*. Vol. 7, No. 1, Santiago de Chile, 1982.

SOBERON, Luis (editor)

Las ciencias sociales y desarrollo rural del Perú. FOMCIENCIAS, Lima, 1986.

TODOROV, Tzvetan

La conquista de América. La cuestión del otro. Siglo XXI. Editores. México D.F., 1987.

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

Orlando Plaza

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

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

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

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

Presentación

La presente ponencia, atendiendo a la convocatoria del Seminario, busca: "analizar en los nuevos contextos de modernización y apertura económica, las tendencias, posibilidades y limitaciones de la economía campesina en América Latina" y "precisar cuáles son los espacios que pueden ocupar en los nuevos contextos".

Dada la vastedad y complejidad del tema, y la diversidad de situaciones nacionales que enmarcan y definen a las economías

campesinas, la ponencia abordará tendencias generales y gran parte de las reflexiones estarán referidas a países con importante presencia de población campesina.

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

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

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

1. EL CONTEXTO SOCIAL Y CONCEPTUAL DEL DESARROLLO

¿Existe un nuevo modelo de desarrollo?

En el contexto de grandes transformaciones mundiales, ideológicas, políticas, económicas y tecnológicas, que redefinen el sistema internacional y el peso de los países centrales y en desarrollo, Amé-

rica Latina y el Caribe se encuentran en un momento de inflexión histórica con respecto a su antiguo patrón de desarrollo. (CEPAL, 1990).

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

Estos procesos están acompañados por la revisión, aún no acabada, de los enfoques y las propuestas que organizaron el pensamiento y la acción del desarrollo, caracterizada fundamentalmente por las críticas a la industrialización por sustitución de importaciones, la planificación y la intervención del Estado en la economía; el renacimiento inicial de propuestas neoliberales que fundamentan a las políticas de ajuste, formuladas por el Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial BM, y la gestación y búsqueda de alternativas de desarrollo, y no sólo de estabilización, sobre todo en los últimos años¹.

En la década pasada el terreno de la discusión fue ocupado centralmente por el problema de la deuda, en detrimento de los modelos y propuestas de desarrollo. Los gobiernos apelaron a medidas de corto plazo, y las estrategias estructurales para manejar la crisis de la deuda fueron dictadas en lo fundamental por el FMI y el BM (devaluación de la moneda del país; reducción o eliminación de las subvenciones al consumidor y muchas otras formas de gasto social; elevación de los tipos de interés para incrementar el ahorro interno; reducción de la oferta monetaria; disminuir presencia del Estado en la economía; desreglamentar el mercado y apertura de la economía al mercado internacional). El balance de los éxitos alcan-

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

zados por las políticas de ajuste no es muy alentador con respecto al crecimiento, mucho menos para el desarrollo.

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

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

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

Desarrollo: tradición conceptual y procesos sociales

Responder las interrogantes señaladas demanda un trabajo colectivo para realizar un diagnóstico del funcionamiento de las economías en las sociedades de América Latina y el Caribe; revisar los

enfoques utilizados; las estrategias derivadas; y los instrumentos de política diseñados y aplicados.

Sin embargo, para los fines de esta ponencia, es necesario organizar algunos puntos al respecto, con el objeto de encuadrar, aunque sea globalmente, los límites y posibilidades de la economía campesina en la nueva situación².

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

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

Los analistas académicos y políticos no se libran fácilmente de

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

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

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

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

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

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

- El nuevo modelo consiste en adaptarse, a través de la apertura, el mercado y la competitividad, a las tendencias de la economía mundial, cuya dinámica está marcada por el ritmo y funcionamiento de las sociedades industriales. En este caso basta con el diagnóstico de que el modelo anterior no funcionó, no se requiere identificar responsabilidades o se las traslada al Estado, y no se plantea el problema de la autonomía para organizar la sociedad, pues implícitamente se acepta que la organización deberá regirse por el ritmo impuesto por las sociedades centrales.

- El nuevo modelo exige la transformación *de las sociedades* de cara a los problemas detectados y al contexto internacional, las tendencias sistémicas de la economía y los ritmos generados por los países industriales. En este caso sí es imprescindible ubicar responsabilidades pasadas y futuras, y definirse frente a la cuestión de autonomía para organizar la sociedad y autocentrar la economía.

Para ubicar el terreno de la discusión, finalmente es conveniente recordar que la noción de desarrollo es una noción compleja que encierra múltiples horizontes históricos y puntos de referencia empíricos e ideológicos, y conceptualmente encierra múltiples significados. La noción de desarrollo simultáneamente alude a tres dimensiones: estilo, proceso socioeconómico y modelo, que es necesario distinguir para clarificar el sentido de la discusión, y para evitar confundir la novedad de la situación con la novedad de la propuesta.

Estilo de desarrollo

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

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

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

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

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

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

Modelo de desarrollo

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

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

nacionales, o en el sistema económico mundial, o en la interacción de ambos niveles, con el objeto de precisar el grado de éxito de sus propuestas.

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

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

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

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

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

apoyo al proceso de industrialización, generadores de divisas y proveedores de insumos y alimentos a la industria.

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

Modelo y política de ajuste

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

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

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

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

Apertura y modelos de desarrollo

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

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

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

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

Patrón de desarrollo

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

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

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

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

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

Es una tarea que excede a la ponencia, analizar las características del patrón de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, para lo cual existe, por lo demás, una rica y abundante literatura³.

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

El patrón de desarrollo si bien posibilitó una tasa regional de crecimiento sostenida a lo largo de tres décadas (5%) y una participación activa en el comercio internacional, este crecimiento no significó un mayor bienestar para la mayoría de la población ni una

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

articulación del aparato industrial intra ni inter sectorial. Aumentó la brecha tecnológica y productiva entre sectores. Profundizó la separación ciudad/campo, industria/agricultura. No logró la sustitución de importaciones como se esperaba, ni fortaleció el mercado interno, en los términos planteados, pues la industria necesitó permanentemente de protección estatal, del concurso de los otros sectores para la obtención de divisas y del influjo de capitales para poder funcionar.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. ECONOMIA CAMPESINA EN AMERICA LATINA

De similar forma que hablar de industrialización en América Latina y el Caribe en términos genéricos, oculta las diferencias y los

ritmos que ésta sigue en cada país, analizar la economía campesina en América Latina y el Caribe conlleva el peligro de subsumir en una misma categoría muy diversas situaciones, pesos específicos, y significados socioeconómicos y culturales del campesinado en cada sociedad.

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

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

Economía Campesina: avances conceptuales

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

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

Esta ampliación en los enfoques, permitió un mejor conocimiento de la lógica de producción y reproducción de los campesinos, una entrada diferente para la formulación de proyectos, y cuestionó la manera en que se organizan las estadísticas agrarias⁴, con resultados diversos en cada uno de los aspectos señalados, según los países.

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

Inicialmente la noción de economía campesina se utilizó para analizar la racionalidad productiva de las familias campesinas, en referencia a la interacción entre sus condiciones y situación de producción inmediatas, y las respuestas que daban en términos de organización, gestión y planificación de sus actividades. Sin descuidar el uso de la fuerza de trabajo familiar en la parcela, fuera de ella y en actividades extra-agropecuarias, y el intercambio de productos, por trueque y comercio, se tendió a explicar la racionalidad campesina como producto del *sistema de producción* de las familias. Así se entendió que la lógica de producción estaba orientada a la satisfacción de necesidades de consumo familiares y de producción de las parcelas, y en relación con el uso predominante de la fuerza de trabajo familiar, un nivel tecnológico elemental, y una dotación escasa de tierras, en la mayoría de los casos fragmentada y dispersa, situadas en las zonas agroecológicamente pobres.

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

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

Los análisis permitieron superar la aparente homogeneidad de las familias campesinas, y retomar hallazgos anteriores de las ciencias sociales, con respecto a la diferenciación campesina. En la actualidad se ha hecho sentido común distinguir al menos tres grupos de economías campesinas: el primero constituido por familias que tiene un relativo nivel de acumulación, cubren sus necesidades con el trabajo en la parcela, y se encuentran en transición hacia la categoría de agricultores especializados, plenamente insertos en el mercado.

El segundo, conformado por familias campesinas que cubren sus necesidades básicas con el trabajo familiar y los recursos propios; y el tercero, constituido por familias cuyos recursos no les permite satisfacer sus necesidades, y están obligados a vender fuerza de trabajo de uno o más de sus miembros.

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

Este conjunto de conocimientos ha permitido caracterizar a las economías campesinas, no sólo por el tamaño de las parcelas, sino por su lógica de producción y reproducción, y también reconocer el uso eficiente de sus recursos, la diversidad de tecnologías, y la riqueza de sus organizaciones, además de su contribución a la producción de alimentos y, en algunos países, a los cultivos de exportación y a reconocer que:

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

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

Grandes tendencias

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

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

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

La evolución de las economías campesinas, sus límites y posibilidades, además de estar enmarcadas por los procesos globales, están estrechamente vinculadas a las transformaciones de la estructura agraria y de la población rural.

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

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

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

En la década del setenta la situación se invirtió, totalizando la

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

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

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

La proporción de la PEA agrícola con respecto a la PEA total varía según cada país (Ver Cuadro N° 3). Así, excluyendo a Puerto Rico y Martinica que tienen 3.9 % y 8.44 % respectivamente de PEA agrícola; Argentina (10.8%), Venezuela (11.8%), Chile (13.2%) y Uruguay (14%), son los países con menor PEA agrícola, en tanto que Haití (65.03%), Honduras (56.18%), Guatemala (52.37%), Paraguay (46.7%) y Bolivia (42.5%) son los países que concentran mayor PEA agrícola. En el resto de países la PEA agrícola ocupa entre el 20% y el 40% de la PEA total.

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

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

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

Las condiciones de pobreza de la población rural también se han acentuado; se estima que ésta alcanzaba al 69% de la población rural en 1980, es decir alrededor de 18 millones de personas, y que esta proporción ha aumentado a lo largo de la década pasada. La población rural pobre representaba alrededor del 22.5% de la población total en 1980, sin contar a los campesinos en condición de indigencia. (Ver Cuadro N° 5).

Familias Campesinas y extensión territorial

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

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

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

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

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

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

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

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

En esas condiciones, los campesinos han seguido produciendo para sus familias y para el mercado, pero a un ritmo probablemente decreciente, salvo en ciertos estratos. Si bien es cierto que la producción agropecuaria "presenta tasas de crecimiento de 3.3% y el 3.6% en las décadas del 60 y 70 respectivamente, la cual cayó

drásticamente a poco más del 1% en los 80" (Jordán, 1989:210), es pertinente distinguir en este crecimiento el papel jugado por la economía campesina y por la agricultura empresarial: esta última ha tenido todas las condiciones para contribuir notablemente al crecimiento de la producción agropecuaria.

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

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

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

Transformaciones de la sociedad y de las economías campesinas

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

Las tendencias y modificaciones que a continuación se señalan, indican que la pobreza rural y las economías campesinas, no se caracterizan, como habitualmente se predefine, por estar insertas en una situación estática, sino más bien en situaciones dinámicas y cambiantes, tanto a nivel de las familias, como del ambiente socioeconómico local y nacional, las cuales redefinen la visibilidad de las economías campesinas, su peso y su significado socioeconómico y político, sus límites y posibilidades.

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

La construcción de espacios nacionales no ha estado acompañada por el fortalecimiento y apertura de instituciones que permitan atender las demandas y conflictos que surgen con los nuevos escenarios y actores, y con la redefinición de los antiguos. Parte de la crisis es producto del nuevo tejido social que tiende a funcionar nacionalmente, y a ubicar los conflictos más allá de los espacios restringidos habituales, y a la incapacidad de la vieja institucionalidad para resolverlos y canalizarlos⁵.

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

Las características de los mercados; la entremezcla de aspectos monetarios y no monetarios de los mismos; las redes de comercian-

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

tes y su función no sólo para el intercambio sino también para determinar la producción; así como la relación entre poderes locales y comercialización y producción campesina, son aspectos que requieren análisis académico y ser considerados en la formulación de políticas.

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

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

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

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

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

Es posible distinguir, gruesamente, entre mercados locales urbanos, agroindustriales y de exportación. Los productos cam-

pesinos acceden mayoritariamente a los dos primeros, y en algunos países al último. Este es un punto central para la formulación de políticas (Hopkins, 1981).

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

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

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

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

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

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

- Se ha mantenido, sino acentuado, la fragmentación de las parcelas de las economías campesinas. Con lo aprendido en las tres últimas décadas, a partir de las experiencias de Reforma Agraria y desarrollo rural, es necesario enfrentar estas tendencias y, a la vez, combinarla con el desarrollo de los espacios rurales.
- Las economías campesinas se encuentran, generalmente, en zonas de difícil acceso, carentes de infraestructura física e institucional. En los últimos años estas carencias se han acentuado, debido a los recortes en los gastos públicos, en la reorientación de las prioridades del Estado, y la tendencia indica que esta situación no será fácilmente revertible.
- Las tendencias a una mayor integración económica entre los sectores modernos de la economía y a su inserción en el sector internacional, sino se modifica el patrón de desarrollo actual, acentuarán aún más la desarticulación del aparato productivo nacional, profundizarán la bimodalidad productiva del sector agrícola, y excluirán a las economías campesinas del acceso al mercado y a las instituciones. En esta caso la pobreza no sólo será de recursos, sino también de sociedad.
- Los patrones de urbanización de América Latina y el Caribe, han concentrado la población y los recursos productivos y financieros en pocas ciudades, lo que ha traído como resultado el vaciamiento y empobrecimiento del interior de los países, donde se encuentran la mayoría de las economías campesinas; la modificación de los mercados y las condiciones y pautas para acceder a ellos; la composición de las estructuras demográficas; y la cualificación de las élites locales por efectos de la migración de los miembros más dinámicos.

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

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

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

Limitantes al crecimiento y desarrollo de las economías campesinas

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

Limitantes Externas:

- La globalización de la economía mundial y la consolidación de un *sistema económico internacional*, que hace más interdependientes a las economías de la región, del funcionamiento de los países centrales, y de los mecanismos e instituciones financieras y de comercio.
- El deterioro de los términos de intercambio, que afecta notablemente a las exportaciones de la región, fundamentalmente a las agrícolas: "En 1980 el valor de las exportaciones agrícolas como porcentaje del PIB agrícola era el 25% o más en muchos países en desarrollo. Esos países eran la mayoría en América Latina [...] pero el índice mundial de esos precios agrícolas en 1985 había descendido en aproximadamente un 30% en comparación con 1980." (FAO,1989:114).

- El creciente proteccionismo de los países desarrollados con respecto a los productos de la región, especialmente los agrícolas. *"En muchos países desarrollados [...] los obstáculos al acceso al mercado, se han extendido a una amplia gama de productos agrícolas. Los principales países desarrollados han recurrido con más frecuencia a medidas de protección no arancelarias (especialmente acuerdos en materia de cantidades y precios de productos de exportación transformados). Esta evolución ha reducido aún más los niveles de acceso al mercado para los países en desarrollo y ha hecho descender sus ingresos de exportación."* (FAO,1989:115).
- Las subvenciones que los países industrializados otorgan a su producción agrícola, y la competencia que significa a los productos de la región.
- El lento crecimiento de la economía mundial que afectará el comercio mundial y la demanda de productos agropecuarios de la región que *"se estima en 1,6 y 0,5 por ciento al año, respectivamente, desde 1984-86 hasta el año 2,000, cifras bastante más bajas que las tasas registradas anteriormente. Las razones de este lento crecimiento difieren según los productos, pero hay tres que son válidas en relación con muchos de ellos. Un consumo que se aproxima al nivel de saturación en los principales países importadores (a saber café y cacao); productos sintéticos o sucedáneos (a saber, algodón, fibras duras, azúcar y cacao), y el deseo generalizado de aumentar la autosuficiencia."*

"El aumento de las exportaciones de productos agropecuarios iría desde el 1,7 por ciento al año en el caso del Cono Sur hasta una pequeña baja anual del 0,2 por ciento en México. Las exportaciones del Caribe y el Brasil se elevarían en un 1,4 por ciento y 1,3 por ciento anualmente, y en 0,9 y 0,5 por ciento las de la subregión andina y América Central. La proporción de la producción agropecuaria regional destinada a los canales de exportación bajaría al 17 por ciento al año 2,000" (FAO, 1988:67).

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

Limitantes de los países:

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

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

Limitantes de las economías campesinas y de la sociedad rural:

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

Economía campesina: modernización, posibilidades y algunos elementos de estrategia

Modernidad o modernización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

te institucional: es decir son portadoras de *modernidad sin modernización* en el medio rural, y también en el urbano.

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

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

Algunos elementos de estrategia

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

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

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

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

A nivel de países:

- Insistir en la búsqueda de alternativas de desarrollo, que no se queden sólo en los objetivos de estabilización y crecimiento, sino que asuman la complejidad del proceso, y que planteen

como tarea la *modernidad de la sociedad*, y de sus instituciones.

Es necesario recordar que en las estrategias de desarrollo no están en juego sólo el mercado o el Estado, sino centralmente la sociedad.

- Plantear una estrategia de desarrollo (cuyos elementos se están dibujando desde distintas entradas y enfoques: Sen, CEPAL, FAO, IICA, etc.) que tenga como objetivos superar el carácter excluyente del crecimiento económico y de las instituciones; la desarticulación del aparato productivo y la segmentación de mercados; y la vulnerabilidad de las economías (tecnologías, insumos, capitales) y de las decisiones políticas.
- Ampliar y fortalecer el mercado interno, diversificando los vínculos entre agricultura e industria.
- La transformación productiva con equidad, no es sólo un imperativo ético, sino una condición sine qua non para alcanzar el desarrollo.
- La estrategia debe partir de la generalizada y creciente pobreza rural y urbana en gran parte de los países de América Latina. Ello supone una gran capacidad de innovación de los enfoques y políticas⁶.
- Plantear la modernidad del Estado no sólo en cuanto a tamaño y participación económica, sino también en cuanto a institucionalización y eficiencia social y política.

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

Con respecto a economías campesinas y sociedad rural:

6 Ver al respecto la Declaración de Quito.

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

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

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

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

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

CUADRO No. 1
POBLACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

	1950	1960	1970	1980	1985 (miles)	1990	2000
Brasil							
Total	53444	72594	95847	121286	135564	150368	179487
Urbana	18430	32608	53500	81888	98599	115674	148397
Rural	35014	39986	42347	39398	36965	34694	31090
Agricultura	31964	37789	43043	37788	37414	36525	32951
México							
Total	27376	37073	51176	69393	78996	89012	109180
Urbana	11677	18916	30205	46044	55012	64604	84492
Rural	15699	18157	20971	23349	23984	24408	24688
Agricultura	16531	20436	22573	25352	26219	26703	26263
Cono Sur							
Total	26851	32541	38516	45440	49295	53226	60758
Urbana	16985	23004	29052	36126	40090	44138	51984
Rural	9666	9537	9464	9314	9205	9088	8774
Agricultura	7777	8153	7848	7609	7574	7519	7320
Países Andinos							
Total	30314	40812	54976	71806	81478	91983	111826
Urbana	11659	19947	31709	46605	55590	65398	86762
Rural	18655	20865	23267	25201	25888	26585	25064
Agricultura	17148	20151	22650	24161	24845	25362	25388
América Central							
Total	9159	12358	16733	22411	25939	30012	39658
Urbana	2849	4253	6427	9394	11394	13900	20627
Rural	6310	8105	10356	13017	14545	16112	19031
Agricultura	6088	7773	9435	10946	11887	12873	14743
CARICOM							
Total	3108	3793	4364	5053	5445	5881	6734
Urbana	874	1197	1708	2398	2796	3234	4139
Rural	2234	2596	2656	2655	2649	2647	2595
Agricultura	1319	1412	1335	1311	1299	1288	1232
Países fuera del CARICOM							
Total	11658	14359	18009	21664	23471	25670	30736
Urbana	3992	5615	8068	11140	12773	14716	19204
Rural	7666	8764	9941	10524	10698	10954	11532
Agricultura	6934	7613	8332	8806	8934	9108	9432
América Latina y el Caribe							
Total	161910	213550	279671	357053	400188	446153	538379
Urbana	66466	105540	160669	233595	276254	231664	415605
Rural	95444	108010	119002	123458	123934	124488	122774
Agricultura	87761	103327	115216	115973	118172	119378	117329

División de Población de las Naciones Unidas.

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

CUADRO No. 2
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

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

Fuente: División de Población de las Naciones Unidas.

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

CUADRO No. 3
POBLACION TOTAL, POBLACION AGRICOLA
Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
Estimaciones para 1988 (en miles)

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

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

CUADRO No. 4
PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA, INDUSTRIA Y SERVICIOS
EN EL PIB DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

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

Fuente: Banco Mundial de 1987.

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

CUADRO No. 5

ESTIMACIONES DE LA POBREZA RURAL EN 1980

	Pobres %	Indigentes %	Población rural Total (miles de personas)	Total de Población rural pobre (miles de personas)	Total de indigentes (miles de personas)	Población rural pobre en porcentaje de la población total
A. MEXICO	<u>68</u> a)	<u>26</u> a)	<u>23</u> <u>348</u>	<u>15</u> <u>877</u>	<u>6</u> <u>070</u>	<u>21</u>
B. SUBREGION DE AMERICA CENTRAL	<u>75</u>	<u>52</u>	<u>13</u> <u>014</u>	<u>9</u> <u>773</u>	<u>6</u> <u>712</u>	
Guatemala	84 b)	52 b)	4 253	3 573	2 212	46
Honduras	80 b)	70 b)	2 359	1 887	1 651	47
El Salvador	76 b)	55 b)	2 913	2 213	1 602	44
Nicaragua	80 b)	50 b)	1 291	1 033	646	36
Panamá	67 b)	38 b)	967	648	367	32
Costa Rica	34 b)	19 b)	1 231	419	254	19
C.SUBREGION DEL CARIBE	<u>78</u>	<u>84</u> c)	<u>9</u> <u>266</u>	<u>7</u> <u>217</u>	<u>3</u> <u>777</u>	
Haití	95 a)	86 a)	4 381	4 162	3 768	80
Jamaica	51 c)	n.d.	1 090	556	n.d.	25
República Dominicana	75 a)	n.d.	2 751	2 063	n.d.	36
Trinidad y Tobago	40 a)	n.d.	940	410	n.d.	34
Granada	25	9	104	26	9	24

	Pobres %	Indigentes	Población rural Total (miles de personas)		Total de Población rural pobre (miles de personas)		Total de indigentes (miles de personas)	Población rural pobre en porcentaje de la población total	
D.SUBREGION ANDINA	<u>69</u>	<u>31</u>	<u>24</u>	<u>778</u>	<u>17</u>	<u>089</u>	<u>7</u>	<u>725</u>	
Colombia	67 c)	23 a)	9	226	6	181	2	122	23
Ecuador	65 d)	20 a)	4	279	2	781		856	31
Perú	68 d)	39 a)	5	720	3	890	2	231	21
Bolivia	86 c)	74 a)	3	102	2	668	2	295	48
Venezuela	64 c)	9 a)	2	451	1	569		221	11
E. BRASIL	<u>73</u> c)	<u>43</u> a)	<u>39</u>	<u>309</u>	<u>28</u>	<u>761</u>	<u>16</u>	<u>941</u>	<u>23</u>
F.SUBREGION DEL CONO SUR	<u>31</u>	<u>9</u>	<u>9</u>	<u>313</u>	<u>2</u>	<u>879</u>		<u>836</u>	
Paraguay	63 c)	29 a)	1	847	1	164		536	34
Chile	56 c)	11 a)	2	106	1	179		232	10
Argentina	10 a)	1 a)	4	890		489		49	2
Uruguay	10 a)	4 a)		470		47		19	2
TOTAL	<u>69%</u>	<u>37</u> e)	<u>119</u>	<u>117</u>	<u>81</u>	<u>596</u>	<u>42</u>	<u>091</u>	<u>22.5</u>
Fuente	a) Chateaneuf, et al. (1983) b) Peek, P., PREALC, 1985. c) Urzua, R. (1984) CEPAL/FAO;ESH d) FAO, La dinámica de la pobreza rural (1986) e) Cífra calculada sobre la base de los países que disponían de información al respecto								

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

CUADRO No. 6
NUMERO Y TAMAÑO MEDIO DE LAS PEQUEÑAS EXPLOTACIONES A LO LARGO DEL TIEMPO

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

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

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

a/ Se refiere a la tierra cultivada.

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

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

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

CUADRO No. 7
USO DE TIERRAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

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

Fuente: FAO

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

BIBLIOGRAFIA

- Actualidad Económica, "*CEPAL cambia de rumbo* " en Actualidad Económica, Año XIII, No. 124, Lima, abril 1991.
- Altimir Oscar, "*Desarrollo, crisis y equidad* ", en Revista de la CEPAL, No. 40, Santiago de Chile, 1990.
- Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*. La tarea acuciante de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D.C., 1991.
- Berger Peter y Luckmann Thomas, *La construcción social de la realidad*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1968.
- Cardoso Fernando Henrique, "*La originidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo* ", en Revista de la CEPAL No. 4, Segundo Semestre de 1977, Santiago de Chile.
- Cardoso Fernando H., "*El desarrollo en capilla* ", en Boletín de Planificación No, 12, junio de 1991, Santiago de Chile.
- CEPAL, *Economía Campesina y Agricultura Empresarial*. (Tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México, 1982.
- CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, ONU, CEPAL, 1990.
- Declaración de Quito. *Conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe*, en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 5, México, mayo de 1991.

División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, *"La agricultura de América Latina: transformaciones, tendencias y lineamientos de estrategia"*, en Revista de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, diciembre de 1985.

División Conjunta CEPAL/UNIDO de Desarrollo Industrial, *"Reflexiones sobre industrialización, articulación y crecimiento"*, en Revista de la CEPAL, No. 28, Santiago de Chile, 1986.

Esser Klaus, *"La transformación del modelo de industrialización en América Latina"*, en Revista de la CEPAL, No. 26, Santiago de Chile, 1985.

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

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

FAO, *El impacto de las estrategias de desarrollo sobre los pobres rurales*, FAO Roma, 1988.

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

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

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

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

González Norberto, *"Exposición del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América y el Caribe, Sr. Norberto"*

- González, al inaugurarla Reunión sobre el Crecimiento, el Ajuste y la Deuda en América Latina" en Revista de la CEPAL, No. 2, Santiago de Chile, 1986.
- González Norberto, "Reactivación y desarrollo: el gran compromiso de América latina y el Caribe", en Revista de la CEPAL, No. 30, Santiago de Chile, 1986, pp. 7-16.
- Habermas Jurgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, editorial Taurus, España 1989.
- Hopkins Raúl, *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana: 1944-1969* IEP. Lima, 1981.
- IICA (Alex Barril García compilador), *Políticas diferenciadas para el desarrollo rural*, Programa II del IICA, 1990.
- IICA Los programas de ajuste estructural y sectorial. *Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura*, Serie Documentos de Programas No. 1, IICA, agosto de 1987.
- IICA, *América Latina y el Caribe: pobreza rural persistente*, Serie Documentos de Programas No. 17, IICA, Enero de 1990.
- Jordán Fausto (compilador), *La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo*. Colección de Investigación y Desarrollo No. 19, IICA, San José, Costa Rica, 1989.
- Kuri Gaytán Armando, "Apuntes sobre las opciones de desarrollo para México y América Latina ", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 5, México, mayo de 1991.
- Massad Carlos, "El alivio del peso de la deuda: experiencia histórica y necesidad presente ", en Revista de la CEPAL, No. 30, Santiago de Chile, 1986.
- Ortega Emiliano. "La agricultura en la óptica de la CEPAL ", en Revista de la CEPAL No. 35, Santiago de Chile, agosto de 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

**DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL Y
DESCENTRALIZACION**

Manuel Chiriboga
Orlando Plaza

1. INTRODUCCIÓN

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

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

La nueva situación ha modificado radicalmente este panorama y ello puede dejar grandemente desprotegidos a importantes segmentos de la población campesina, reduciendo sus oportunidades de modernización y capitalización y empujándolos fuera del sector y hacia las ciudades. Las políticas de ajuste estructural pueden, sin embargo, brindar nuevas posibilidades a los campesinos y pequeños productores si se acompañan de medidas que, en este trabajo, se denominan genéricamente políticas diferenciadas. En efecto, las po-

líticas macroeconómicas, como la fijación realista de la tasa de cambio, mejoran la rentabilidad de los productos agropecuarios transables. Sin embargo, ello no parece ser suficiente para insertar a la pequeña propiedad y a los campesinos en los procesos de modernización.

Las oportunidades de estos sectores mayoritarios de la población rural dependen de cómo se resuelva su acceso al crédito, a la tecnología, a la infraestructura productiva, a la capitalización, entre otros. Si bien ello tiene relación, en gran medida, con su capacidad de organización y de presión sobre la sociedad global, es imprescindible identificar nuevas modalidades de acceso a dichos elementos básicos de modernización, que tengan en cuenta los cambios económicos e institucionales que están ocurriendo en la región. En este trabajo se explora una de sus posibilidades: el desarrollo rural microrregional y la descentralización. Ello no agota, sin embargo, otras vías y mecanismos, pero puede constituir una forma de intervención de gran importancia para las zonas más densamente campesinas de ALC.

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

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

parte de programas nacionales y de sistemas institucionales específicos.

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

El trabajo, se basa en estudios que el IICA, a través del Programa III: Organización y Administración para el Desarrollo Rural organizó y llevó adelante, durante 1988 y 1989, sobre experiencias de desarrollo rural en diversos países de ALC. Los estudios estuvieron a cargo de Nelson Giordano Delgado, en el caso de Brasil; Astrid Martínez, en el de Colombia; Manuel Chiriboga, en el de Ecuador; Guillermo Schell, en el de Guatemala; José Luis Corrales, en el de Honduras; Alejandro Encinas, en el de México, y Orlando Plaza, en el caso del Perú. La coordinación general de los estudios nacionales corrió a cargo de Manuel Chiriboga y Orlando Plaza, como también la producción de este documento. Sin embargo, los acápites referidos a políticas sectoriales y macroeconómicas, así como las propuestas en este campo, fueron elaboradas por Carlos Amat y León y Absalón Machado.

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

2. HACIA UN REPLANTEAMIENTO CONCEPTUAL DEL DESARROLLO RURAL

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

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

La experiencia no es distinta en Ecuador, donde -a pesar de contarse con más de diez años de programas de desarrollo rural- la

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

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

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

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

Los magros resultados obtenidos por los programas y proyectos de desarrollo rural obligan a analizar la dinámica social campesina en relación con la sociedad global, y a mirar con nuevos ojos la

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

problemática de la economía campesina y de las zonas rurales de América Latina y el Caribe, para construir un nuevo enfoque que posibilite propuestas más efectivas. Esta tarea se torna aún más urgente si se considera la crisis económica que, acompañada con mayor o menor intensidad por una crisis política y por importantes procesos de descomposición y transformación social, constituye un denominador común de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (De Janvry et al. 1989).

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

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

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

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

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

En la nueva acepción de desarrollo rural es imprescindible incluir, aparte de los anteriores, los siguientes procesos: el fortalecimiento de la sociedad civil y de la democracia en el campo; la equidad entre géneros y grupos de edad; la creación y perfeccionamiento de los sistemas políticos locales; la creación de un mayor número de núcleos de acumulación en el territorio, con la finalidad de construir un mercado interno más sólido y diversificado; el desarrollo regional y local; la distribución más equilibrada de la población en el territorio; la conservación de los recursos naturales y un manejo adecuado de la ecología; y el respeto de la diversidad cultural.

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

- a. Una opción que busca elevar la capacidad de negociación de la población rural, aumentar su espacio de representación, generar alternativas económicas para la población rural, reducir los costos de los servicios públicos, asegurar la sustentación de la población en el mediano y largo plazo y potenciar la contribución de cada uno de los grupos sociales y culturales que componen nuestras sociedades, en un marco de respeto integral de los derechos humanos.
- b. Ampliar el ámbito de las políticas, programas y proyectos para el desarrollo rural -superando la visión que los confina a los

programas productivos y a algunas acciones asistenciales-, para que comprendan opciones en cuanto al empleo no agrícola, la retención de la población y la satisfacción de las demandas alimentarias, tanto de la población rural como urbana.

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

- c. Superar la visión que reduce el desarrollo rural a procesos individuales y a opciones de política en el ámbito de unidades de producción aisladas, y normalmente entre los jefes de dichas unidades, impulsando una opción que genere procesos de transformación dinámicos en el nivel de las sociedades rurales. En ese sentido, consideramos que la unidad mínima de planificación y de acción para el desarrollo rural es la microrregión, entendida como la sociedad local, es decir, el conjunto mínimo de relaciones e instituciones sociales espacialmente establecidas que permiten comprender la reproducción de las familias rurales y campesinas que la conforman, así como el funcionamiento del poder⁴.
- d. Superar el planteamiento dualista, que ha estado en la base de la mayor parte de los programas de desarrollo rural y que postula la posibilidad de lograr cambios en la sociedad rural, modificando exclusivamente algunos aspectos de la realidad agraria, sin afectar el sector urbano industrial ni las relaciones que

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

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

vinculan los dos sectores (Plaza 1989b). Cada vez es más transparente que las posibilidades del sector rural dependen del tipo de sistema social en que está inserto. En América Latina y el Caribe, dicho sistema privilegia la ciudad y la economía urbana, en desmedro de la sociedad rural.

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

Dichas políticas se caracterizan por:

- a. Formar parte de una propuesta de desarrollo económico y social global, a partir de la cual se articula un conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales, de programas y de acciones.
- b. Tener una cobertura nacional, pero a la vez considerar las especificidades regionales y microrregionales, ecológicas y étnicas.
- c. Poseer permanencia en el tiempo; y por distinguir acciones de corto, mediano y largo plazo, con una perspectiva dinámica, en la que las acciones se deciden en función de la retroalimentación de las transformaciones ocurridas como efectos del mismo proceso.
- d. Basarse en la participación productiva, gremial y política de los campesinos, pequeños productores y pobladores rurales,

fortaleciendo sus organizaciones y estableciendo sistemas institucionales y políticos que aseguren su presencia en los órganos de poder.

- e. Implementarse a través de un sistema institucional organizado y efectivo, tanto en el nivel nacional como local, que asegure coherencia, coordinación, capacidad de seguimiento y evaluación, capacidad negociadora y participación de la población involucrada.
- f. Contar con los recursos financieros administrativos y técnicos necesarios para su instrumentación y la capacidad de gestión para usarlos eficientemente.

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

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

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

3. DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL ENFOQUE CONCEPTUAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En los hechos, el contenido y la orientación del desarrollo rural se define dentro de una estructura social internacional compleja, que impone criterios, fija temas y modas de análisis, y decide la distribución de recursos⁶; lo que se ve reforzado por los gobiernos, que

6 Esta estructura está constituida por organismos de distinta índole, muchos de los cuales no están relacionados, por especialidad con el problema rural; dentro de éstos, algunos pueden tener mayor peso que los entes especializados

trasladan la responsabilidad conceptual y financiera del desarrollo rural a esta estructura (que acepta el rol y legitima su existencia).

En resumen, el análisis y la formulación de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural suponen la atención de dos tipos de entradas expositivas y lógicas que, siendo complementarias, usualmente no se estudian en conjunto. Cada una de estas entradas tiene sus propios niveles de análisis y de acción, reclamando coherencia en lo interno y entre ellas.

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

Niveles de análisis y de políticas

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

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

para definir criterios por los recursos que manejan o porque están ligados a decisiones centrales de los gobiernos.

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

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

Entre estos procesos se anotan los siguientes:

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

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

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

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

Tipos de propuestas y niveles sociales de acción

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

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

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

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

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

- El estudio de la consistencia de los instrumentos y políticas macroeconómicas, intersectoriales y sectoriales y con relación a los programas y proyectos;
- El análisis institucional que tiene como objetivo establecer si los organismos encargados de llevar adelante las políticas están en capacidad de hacerlo, precisando si cuentan con una adecuada división de funciones, capacidad técnica, presupuestaria y de gestión; y

- El examen del tipo de negociación y de juegos de poder que se encuentran tras la toma de decisiones.

En síntesis:

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

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

- Los esquemas permiten ubicar los elementos que privilegian las conceptualizaciones y los sectores de la realidad, a partir de los cuales intervienen o buscan intervenir las políticas.
- En el caso del desarrollo rural, lo usual es tomar como unidad de acción y planificación a las familias campesinas, en tanto actores individuales carentes de recursos; muy escasas veces se les ubica como parte de estructuras sociales (las sociedades locales o microrregiones) y mucho menos dentro de los procesos globales que caracterizan a la sociedad.
- Lo anterior es un contrasentido, con respecto a las demostraciones aportadas por la dinámica social; los sujetos no están aislados, sino que forman parte de una estructura social y su correspondiente organización, las cuales determinan su peso y posibilidades. Dicho de otro modo, el patrón de desarrollo marca su existencia social.
- Las políticas de desarrollo no han generado propuestas para enfrentarse en la práctica a los problemas de las sociedades rurales.

- No basta con definir niveles sociales y tipos de acción. Se requiere precisar, a partir de la lógica de producción y reproducción de las economías campesinas y sociedades rurales, núcleos y estilos de acción, con el fin de evitar la dispersión e ineficacia de actividades y superar las limitaciones operacionales de los conceptos. Para lo cual es necesario conjugar conocimientos y prácticas existentes, destinados a concebir una manera distinta de aproximarse a la realidad y de intervenir en ella.

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

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

Ninguna de estas evidencias sustenta la definición del campesino como productor aislado; sin embargo, las soluciones pro-

puestas para la economía campesina se apoyan muchas veces en la visión que sostiene la posibilidad de modificar la situación de los campesinos sin transformar el contexto socioeconómico inmediato.

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

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

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

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

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

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

Las políticas diferenciadas suponen:

- Un modelo de desarrollo alternativo.

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

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

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

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

4. MODELOS DE DESARROLLO, SOCIEDAD RURAL Y ECONOMÍA CAMPESINA

El modelo de desarrollo y el desarrollo rural

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

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

Modelo agroexportador

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

La agricultura para el mercado interno se subordinó al polo agroexportador y muchas veces tuvo que competir con alimentos importados. El ritmo y las posibilidades de crecimiento de estos dos subsectores fue diverso, así como sus formas de organización social de la producción, nivel tecnológico, disponibilidad de infraestructura y acceso a los recursos.

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

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

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

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

Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A los problemas específicos del sector agropecuario, el modelo sustitutivo agregó paulatinamente otros, de tipo global, que termina-

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

El problema externo se agudizó por problemas en la balanza comercial, debido al desproporcionado crecimiento de las importaciones en relación con las exportaciones; y se volvió crítico una vez que las condiciones del mercado externo cambiaron a mediados de la década de los setenta. Si bien la expansión económica se mantuvo durante el resto de la década, con base en un agresivo endeudamiento externo, dirigido tanto a equilibrar la balanza como el presupuesto fiscal, ello derivó en la crisis de 1982, cuando los países de la región se enfrentaron simultáneamente con la debacle comercial y la deuda externa.

Modelo neoliberal

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

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

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

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

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

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

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

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

Los efectos de la crisis de los modelos sustitutivos de importaciones y los fracasos de las experiencias neoliberales han agudizado los conflictos sociopolíticos, desestabilizando las nacientes demo-

cracias en la región y produciendo serios problemas de gobernabilidad. Muchos países han conocido recientemente la expansión de los sectores informales de la economía, la violencia social y política y fenómenos delictivos, en gran escala, como el narcotráfico.

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

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

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

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

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

Heterogeneidad agraria y diferenciación campesina

Economía campesina y sociedad rural

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

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

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

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

Dicho sector está compuesto por pequeños y medianos agricultores, grandes explotaciones agrícolas y ganaderas, organizados genéricamente bajo la forma de empresa (CEPAL 1989)⁸. El predominio de una u otra forma depende de la situación de cada país, como efecto de las modalidades de ocupación del territorio y de los cambios en las estructuras agrarias.

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

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

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

Adicionalmente, las economías campesinas también son diversas en cuanto a las formas de organización social de la producción en que están insertas; unas son minifundistas independientes; otras están organizadas bajo alguna forma colectiva (comunidad campesina).

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

na, ejido), algún tipo asociativo, o sujetas a haciendas y grandes propiedades.

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

Economía Campesina y lógica de producción

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

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

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

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

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

Las preocupaciones e investigaciones sobre la economía campesina dieron lugar a discusiones y debates teóricos acerca de sus características y especificidades, del estatuto teórico de la noción de economía campesina, de los métodos para analizarla y de las consecuencias para la formulación e implementación de políticas. El debate, es necesario decirlo, si bien ha disminuido en intensidad aún no ha concluido (Astori 1986; Grupo Esquel 1982).

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

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

- Las teorías del cambio, centradas o en los enfoques de la modernización o de la revolución.

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

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

Chayanov tomó como objeto de estudio la organización del trabajo en la parcela, en relación con el proceso técnico-productivo; delimitó su ámbito de análisis a esos aspectos y dejó de lado las vinculaciones con la economía y la sociedad global, asumiendo que el acceso a la tierra era posible para cada familia campesina que se iniciase.

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

Las discusiones, investigaciones, aportes de la antropología y otras disciplinas condujeron a establecer empírica y teóricamente

que las familias campesinas producían bajo una forma específica de organización y con una lógica o racionalidad económica propia (lo cual por otro lado cuestiona o matiza las aproximaciones de Weber a la empresa como la forma racional de producción económica, y abre paso a la aceptación de que existen diversas formas de organización social de la producción, con sus lógicas correspondientes).

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

Sistema de producción

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

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

Las ciencias naturales han contribuido al análisis de la actividad agrícola y pecuaria, a partir del estudio de la interacción entre las condiciones agroecológicas, el ciclo vegetativo de las plantas y animales y la retroalimentación entre los productos de las actividades; y han distinguido el análisis de fincas del correspondiente a las zonas agroecológicas. En ocasiones, se ha trazado una frontera rígida entre las condiciones naturales y técnicas con respecto a las actividades y decisiones de los productores, considerando a estos últimos como factores intervinientes y no como partes del sistema.

Las ciencias sociales han contribuido a este enfoque, enfatizando los aspectos de organización social, valores y conteni-

dos culturales de los productores, el significado de las prácticas agrícolas, el proceso de toma de decisiones, la gestión y la orientación de la producción. En ocasiones, han enfatizado con exceso estos aspectos, en desmedro de las relaciones que los productores establecen con la naturaleza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En otras palabras, la situación de los campesinos y los proce-

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

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

- Agroecológica
- Socioeconómica
- Técnico-Productiva
- Política y cultural

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

Las Microrregiones

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

La microrregión está conformada por una zona rural y uno o más centros poblados, los que en general son ciudades intermedias o centros comerciales y administrativos. En directa relación con el patrón de poblamiento que caracteriza la microrregión, el centro poblado puede ser residencia exclusiva de personas dedicadas a actividades no agropecuarias o de éstas y de personas que desarrollan actividades agrícolas, ganaderas, otras⁹.

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

Microrregiones: relación ciudad-campo y organización de la producción

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

En otras situaciones, los encadenamientos implican algún grado de procesamiento y transformación local de los productos de origen agropecuario: molinos, descascadoras y secadoras de granos,

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

e incluso actividades más complejas como producción de quesos, harinas y aceites vegetales. Igualmente, pueden involucrar el procesamiento de insumos; la reparación de equipos y máquinas; la provisión de servicios profesionales en el campo de la extensión; o la divulgación de información clave para la producción agropecuaria. Usualmente, estas últimas actividades son realizadas por personas que viven en los centros poblados.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las condiciones y situación de producción obligan a los campesinos a establecer relaciones asimétricas de intercambio y clientelismo con los grupos de poder de los centros microrregionales, que son vitales para la reproducción campesina. Es por medio de este tipo de relaciones que se extrae el excedente campesino y se lo distribuye en el nivel microrregional; y que se establecen las formas de poder y dominio en las áreas rurales, en la medi-

da que los grupos dominantes microrregionales -que residen en los centros poblados- controlan aspectos críticos de la reproducción campesina. Sin embargo, allí donde el Estado o las empresas privadas juegan un papel importante en la reproducción campesina, estas relaciones se modifican y se transforma la naturaleza de las vinculaciones entre campesinos y grupos de poder locales.

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

Microrregión, estados y densificación de la sociedad civil

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

La separación entre el poder privado y el poder público, en el nivel microrregional, no siempre es nítida; o se encuentra en diversos momentos de transición. El hecho de que tal separación no esté

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

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 la separación es más neta, el gobierno local y las agencias públicas cumplen funciones institucionales, pueden gozar de legitimidad y los campesinos están en posición de ejercer influencia sobre ellas (Plaza y Francke 1981).

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

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

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

La densificación repercute en el funcionamiento de los sistemas políticos locales y contribuye a lograr una mayor separación del poder público y privado. Los partidos políticos tienden a basarse cada vez más en esas organizaciones y menos en los caciques locales. En este contexto, la noción de ciudadanía se desarrolla y los gobiernos locales adquieren mayor legitimidad. Los procesos de

este tipo se ven favorecidos, a su vez, por la profundización de la democracia en nuestros países (Chiriboga 1986).

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

Microrregión: generación de excedentes y articulación socio-económica

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

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

Los términos de dicha relación cambian de microrregión a microrregión, en función del tipo y grado de diversificación de la

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

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

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

Microrregión como unidad mínima de planificación

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

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

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

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

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

Las políticas sectoriales

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

En esta sección, se clasifican las políticas sectoriales en función de sus objetivos generales (O'Connor 1973)¹². A partir de la cla-

12 Existen diversas modalidades de clasificación de las políticas públicas, desde las más tradicionales –que asumen la distinción entre políticas económicas y sociales–, hasta otras más complejas. Nosotros hemos optado por una clasifi-

sificación, se destacan brevemente los contenidos que tradicionalmente tienen en América Latina, y las implicaciones que se derivan de las opciones de política sectorial para el desarrollo rural. Con fines analíticos y de formulación de estrategias, en este trabajo las políticas sectoriales se agruparán en función de su direccionalidad, objetivos y ámbitos de acción. De acuerdo con esta metodología, las políticas sectoriales se clasifican en tres grandes grupos:

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

Políticas sectoriales dirigidas a las actividades productivas

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

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 productivi-

cación modificada de las realizadas por O'Connor (1973), quien distingue: gastos sociales para mantener la armonía social (gastos militares y similares); gastos sociales dirigidos a disminuir el costo de reproducción del trabajo; inversiones en capital social constante. En el interior de éste, se incluyen tanto medios de producción aportados por el Estado como aquéllos que prestan directa asistencia a la rentabilidad y acumulación privada.

13. Igualmente, otros tratadistas incluyen en el primer rubro todos los gastos vinculados con la dominación: legislación, justicia, tribunales electorales, y otros. Es el caso de políticas de empleo que se relacionan tanto con la política productiva de un país como con la política social (condiciones de la reproducción de la fuerza de trabajo) y con aquella vinculada a la ampliación de las condiciones de producción. El hecho de que no se visualicen esas relaciones lleva muchas veces a políticas contradictorias.

dad. A diferencia de la política macroeconómica que establece las condiciones generales de rentabilidad para los diversos sectores productivos, la política sectorial incide en las condiciones de producción de los sectores que atiende.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En la investigación agrícola, se trabaja por lo general a partir de cultivos, y se busca desarrollar semillas de alto rendimiento que exigen la utilización de insumos químicos, lo que implica una agricultura especializada, altamente mercantilizada y con una dotación de factores que supone la disponibilidad de capital circulante. Este no es el caso de la gran mayoría de los campesinos, que manejan

sistemas agrícolas complejos y diversificados, destinando sólo parcialmente la producción al mercado y cuyo factor abundante es el trabajo. Es imprescindible que las instituciones encargadas de tales políticas realicen actividades en el campo del desarrollo rural a partir de la dinámica y realidad campesinas¹⁵.

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

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

Cada uno de los instrumentos de la política sectorial, por lo general, está asociado con una institución pública encargada de

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

instrumentarla, conformada por técnicos especializados en la rama y deseosos de mantener cierta independencia. Si a ello se añade el tipo de clientela que atienden, se obtiene como resultado un comportamiento corporativo, reacio a la coordinación y a la participación de los campesinos.

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

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

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

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

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

Esas políticas inciden en las condiciones materiales de la reproducción capitalista, a través de inversiones en carreteras, electri-

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

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

El desarrollo microrregional es impensable sin este tipo de inversiones. Sin embargo, las instituciones públicas -caracterizadas fundamentalmente por una orientación tecnicista- están habituadas a responder a las demandas de las ciudades y de los sectores empresariales, tal como sucede, por ejemplo, con las instituciones encargadas del riego, las que se especializan en la construcción de grandes obras que sólo se pueden rentabilizar con cultivos dirigidos a mercados estables y que requieren importantes inversiones.

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

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

La formación científica y técnica, en ramas necesarias para el

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

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

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

Las políticas pueden estar dirigidas a incidir en el nivel de las condiciones generales de la reproducción o en el nivel individual; tal, por ejemplo, el caso de la política de salud, si toma un cariz, preventivo o curativo, pudiendo ser asistencialista o de promoción, de acuerdo con el papel esperado de la acción.

En todos los casos, una de las características centrales de este tipo de política es la de haber sido diseñada en función de la fuerza

de trabajo urbana, particularmente la vinculada establemente a una relación capital-trabajo. Las áreas rurales, por el contrario, tienen características radicalmente diferentes, en la medida que la población no está vinculada en forma permanente a una remuneración monetaria y las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo son críticas, lo que obliga a una mayor atención del Estado.

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

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

En síntesis, el desarrollo rural implica políticas sectoriales, intersectoriales y transectoriales. Sin embargo, éstas son elaboradas por políticos, técnicos y burócratas, normalmente de experiencia urbana, lo cual influye en los contenidos de esas políticas y determina su imposición a las áreas rurales. Frente a ello, es necesario recor-

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

dar que cada microrregión 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 los campesinos y las microrregiones, como las mismas políticas sectoriales.

La política macroeconómica

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

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

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

Las políticas macroeconómicas

En la descripción de los modelos de desarrollo conformados en América Latina, se indicó el sesgo de las políticas macroeconómicas en contra del sector agropecuario, en el intento de generar un proceso de industrialización que imita los estilos tradicionales de crecimiento de los países industrializados. Estos modelos, sustentados en una política macroeconómica de corte ortodoxo, en la mayoría de los casos, han tenido como hilo conductor un proceso modernizante de carácter bimodal, que conduce en su fase más reciente a una internacionalización de la actividad productiva como consecuencia del patrón de acumulación.

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

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

La política macroeconómica orienta el patrón global de la acumulación y expresa la manera cómo el Estado y los gobiernos reciben el modelo de desarrollo que, en un período histórico determinado se implementa en una sociedad. La política macroeconómica

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

La política macroeconómica debe tener coherencia interna en sus objetivos e instrumentos, y con respecto a las políticas sectoriales que de ella se deriven. Esta coherencia es fundamental para la estabilidad del proceso de acumulación en los diferentes sectores de la economía. Los programas y proyectos también deben seguir el mismo criterio.

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

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

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

Política cambiaria y comercial

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

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

El TCR se puede definir como la relación entre el precio de los productos comerciales y el precio de los no comerciales. Además, proporciona una señal muy importante a largo plazo para la asignación de los recursos entre los sectores. Por ello, la relación política macroeconómica-políticas sectoriales para la agricultura, pasa a través de los efectos del TCR sobre el desarrollo agrícola. El TCR es una medida del grado de competitividad del sector de comerciables; es un precio relativo que refleja el efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en los precios de los bienes. Ahora bien, los movimientos en el tipo real de cambio son el resultado tanto de los ajustes introducidos en el tipo nominal de cambio, como del comportamiento de los salarios (principal determinante de los cambios en precios de los bienes domésticos), de las variaciones en la cuenta de capital y de las variables fiscales y monetarias (Valdés 1986).

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

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

La sobrevaluación cambiaria (mantener sobrevaluada la moneda nacional en relación con el dólar) ha perjudicado a la agricultura en cuanto no estimula las exportaciones; pero favorece a la industria y la importación de materias primas y 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 la agricultura comercial y las economías campesinas.

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

La política cambiaria se ha complementado, tradicionalmente, con la política comercial, haciendo uso de aranceles, subsidios, gravámenes, cuotas y medidas para-arancelarias. Todos estos mecanismos se han dirigido a proteger la industria y en menor grado la agricultura, bajo el esquema de mantener bajos los precios de los alimentos por razones de orden social y político. Los campesinos

han sido víctimas de estas políticas porque la sociedad no les ha reconocido el valor de su trabajo, debiendo subsidiar con transferencias de ingreso implícitas al resto de la economía. Estas políticas han aumentado la diferenciación económica y social en el interior de la agricultura y aceleran la pauperización y descomposición de amplias capas del campesinado, con una aceleración en la migración rural-urbana (López 1987).

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

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

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

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

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

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

taciones, que siempre han constituido un impuesto a las exportaciones.

El ajuste ha resultado favorable a la agricultura en general, pero no benefició a todos los sectores (De Janvry et al. 1989), dada la preferencia de la política hacia las exportaciones. En algunos casos, se aplicaron políticas de reactivación, basadas en precios que beneficiaron a la agricultura comercial para el mercado interno, pero que al tiempo restaron competitividad a las exportaciones de excedentes, como en el caso de Colombia. El auge inflacionario en algunos países anuló en gran parte (o totalmente) el efecto potencial de las devaluaciones en los precios relativos de los bienes agrícolas (IICA y RISPAL 1989; Junta Acuerdo de Cartagena 1988).

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

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

Política monetaria y crediticia

La política monetaria persigue, por lo general, regular el crecimiento de los medios de pago, o sea, las emisiones primarias de los

bancos centrales, para mantener una moneda sana y su control por parte del Estado. La regulación de los efectos, provenientes del sector externo, también forma parte de la política monetaria. El crédito, como instrumento de la política, cumple el papel de transferir recursos hacia diferentes sectores, para que la actividad productiva y comercial se mantenga.

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

La emisión monetaria ha sido un instrumento permanente en América Latina para suplir los recursos fiscales y atender problemas financieros de las empresas estatales, causando desbordamientos inflacionarios que perjudican enormemente a los consumidores y los agricultores de bajos recursos. El crédito interno y externo se ha utilizado para apoyar los procesos de acumulación, fundamentados en modelos de desarrollo bimodales, con la consecuencia de una concentración de los recursos en los sectores exportadores, en la agroindustria comercial y en los sectores industriales oligopólicos y de uso intensivo del capital. En cambio, los pequeños productores, tanto agrícolas como urbanos, han tenido serias dificultades para acceder al crédito.

Esta dificultad de acceso no sólo tiene que ver con el costo del dinero cuando las tasas de interés aumentan por efecto de la política monetaria, sino también con las garantías exigidas por los bancos y el poco interés del sistema bancario en suministrar crédito a los agricultores, teniendo oportunidades de canalizarlo hacia actividades más rentables y seguras. Los programas de desarrollo rural y las reformas agrarias lograron introducir líneas de crédito especializadas para la agricultura campesina, pero las políticas de ajuste han ido desmontando estos sistemas de crédito selectivo. Además, estas

políticas -que incorporan un crédito subsidiado- no han cambiado el proceso de concentración de recursos en la agricultura comercial, en productos, grupos de agricultores y regiones. Préstamos pequeños, de alto costo y riesgo, no son negocio para los banqueros; por ello, la pequeña producción campesina tiene dificultades de acceso al crédito.

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

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

El divorcio tradicional entre las políticas monetaria y crediticia, en el sentido de supeditar ésta última a la primera, sacrificando el fomento, típico de buena parte de los países de América Latina, perjudica enormemente la producción y cierra las vías de transferencia del ahorro privado y público hacia los agricultores e industriales pequeños y medianos, y mucho más hacia las economías informales.

Los sistemas de crédito para la agricultura han conducido, además, a desviaciones de esos recursos hacia otras actividades urba-

nas más rentables. No es, pues, suficiente, ni en muchos casos necesario, mantener sólo una tasa de interés real negativa para el sector; se requieren otras condiciones macroeconómicas para que los recursos fluyan realmente hacia la agricultura y los productores que los necesitan.

Política fiscal y de gasto público

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

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

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

los bancos centrales, acelerando los procesos de inflación, creando así un impuesto negativo a los sectores de menores ingresos y a los sectores rurales más desprotegidos.

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

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

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

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

A partir de 1982, América Latina se convirtió en un exportador

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

El sector agropecuario se ha visto sacudido por estos factores, especialmente por la caída del gasto público en investigación, transferencia de tecnología, obras de riego y oferta de servicios básicos (educación, salud, vivienda y otros). En el interior de la agricultura, los más afectados han sido las economías campesinas y los pequeños y medianos productores capitalistas. Los programas de desarrollo rural, tipo DRI, se han visto fuertemente gravados por las restricciones del gasto público, al igual que los programas de lucha contra la pobreza. Este desequilibrio no ha sido suficientemente compensado con los créditos externos para algunas actividades que beneficiaban a las comunidades rurales, pues ello está agudizando el problema del endeudamiento en el mediano y largo plazo, además de condicionar la capacidad de las comunidades para definir su propio destino y desarrollo.

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

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

Las economías campesinas, las regiones menos desarrolladas,

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

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

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

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

Política de ingresos y precios

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

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

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

Los precios de sustentación de productos agrícolas sólo favorecen a los agricultores comerciales que producen granos o productos no perecederos. Los organismos estatales se limitan a adquirir esos productos, sin considerar los que generan los campesinos, generalmente perecederos, de bajos volúmenes y grandes dificultades de comercialización. Los comerciantes hacen de las suyas con los pequeños y diseminados volúmenes de producción de los campesinos, traduciéndose ello en ingresos monetarios muy precarios, además de fluctuantes.

En los países latinoamericanos, en general, la contraparte a la

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

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

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

Una política de precios, para aumentar el ingreso de los productores rurales, requiere de medidas de protección a los consumidores, con el fin de que no reduzcan su ingreso real, así como de mecanismos de cambio técnico para que la inflación por el lado de la oferta no persista. En general, se ha demostrado que la

reasignación de recursos entre sectores no es sensible a los precios sino a los cambios de ingreso, y son las políticas macroeconómicas las que finalmente reasignan los recursos.

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

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

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

Sistema institucional para el desarrollo rural

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

Tradicionalmente, se realizan por medio de proyectos que se implementan en un tiempo definido, entre un cierto número de campesinos de un área determinada. Las acciones se deciden en función de aspectos considerados críticos: tecnología, crédito y comercialización. Generalmente cuentan con algún tipo de financiamiento externo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Lograr que las políticas macroeconómicas y sectoriales sean favorables a la expansión de las microrregiones, de las economías campesinas y de los pequeños productores.

- Asegurar, en las instituciones sectoriales, líneas de trabajo para las áreas rurales y los productores campesinos.
- Promover la participación de la población y la coordinación interinstitucional en el nivel local (Delgado 1998)¹⁸.
- Facilitar los trámites de contratación pública, en relación con acciones que comprometen a varias instituciones.
- Efectuar negociaciones de crédito externo y flujos de desembolso.
- Fortalecer las relaciones con los gobiernos regionales y locales para asegurar la marcha de las acciones.

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

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

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

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

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

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

En relación con las políticas diferenciadas para el desarrollo rural, los gobiernos locales deberán cumplir, entre otras, las siguientes funciones: formulaciones de planes de desarrollo microrregional; contratación de obras y acciones en los diversos ámbitos de las políticas sectoriales con las instituciones especializadas; delegación de funciones a las organizaciones de la sociedad civil local (organizaciones campesinas, de pequeños productores, de comerciantes, artesanos, otros); seguimiento y evaluación, tanto de las acciones emprendidas por ellos u otras instancias como de los efectos de las políticas decididas por organismos nacionales o regionales.

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

pacidad de gestión en relación con los organismos locales y evitar la burocratización de estas instancias.

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

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

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

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

Adicionalmente, es imprescindible que existan procedimientos adecuados de mando, información y retroalimentación entre los diversos niveles del sistema institucional. Esta relación no debe caracterizarse por la verticalidad, sino por mecanismos que permitan un flujo democrático, a partir de los cuales, por ejemplo, la información enviada desde el nivel local sea utilizada por la instancia nacional para negociar políticas globales, mientras que la información que circula hacia las instancias locales pueda ser usada para precisar sus acciones. Sólo un sistema de este tipo podrá ayudar a que las instituciones encargadas de las políticas sectoriales trabajen en función de las necesidades y requerimientos de los campesinos¹⁹.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

5. PROPUESTA PARA EL DESARROLLO RURAL MICRORREGIONAL

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

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

La propuesta planteada exige partir simultáneamente del reconocimiento de las particularidades de la economía campesina y de

la sociedad rural, y del tipo de relaciones que establecen con la sociedad nacional, para conseguir su transformación. Lo anterior implica que el desarrollo rural forma parte de un cambio de modelo de desarrollo y de una reforma del Estado. La crisis económica -y en muchos casos política- que afecta buena parte de los países de la región constituye no solamente la base sobre la cual plantear un nuevo modelo, sino una oportunidad.

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

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

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

Microrregiones

Niveles sociales y núcleos de actividad

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

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

- Las características, posibilidades, diferencias y grado de influencia de los actores (individuales o colectivos; públicos o privados), y sus lógicas de producción y reproducción.
- Las características específicas de las estructuras sociales en que están insertos, el papel que éstas juegan en la producción y reproducción de los actores, y el grado de influencia que éstos tengan sobre ellas. Se ha colocado especial énfasis en las microrregiones o sociedades rurales por considerar que expresan socio-espacialmente las características y consecuencias del sistema.
- Las características de los procesos globales (económicos, políticos, sociales) que signan a los países de América Latina y el Caribe, y el papel que cumplen las políticas sectoriales y macroeconómicas, así como el sistema institucional. Se parte de la noción de sistema social para aproximarse al problema del desarrollo rural, entendido como proceso socioeconómico; y para identificar las condiciones mínimas de formulación y ejecución de políticas diferenciadas. El enfoque de sistema social atraviesa todo el estudio y sustenta los esquemas conceptuales planteados para aproximarse al tema.

En función de la complejidad del problema del desarrollo rural

-expresión de un sistema social-, del análisis y de la formulación de propuestas de políticas, se debe atender a dos aspectos:

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

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

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

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

Los núcleos problemáticos no se refieren solamente a las manifestaciones externas de la pobreza o las características específicas de los productores o de las sociedades microrregionales, sino, fundamentalmente, a la naturaleza, funcionamiento, dinámica y racionalidad que tipifica a estas economías campesi-

nas y sociedades rurales. Interesa, por lo tanto, prestar cuidadosa atención a la manera en cómo está organizada la economía de estas familias campesinas, con referencia a las estructuras sociales familiares y las estructuras sociales microregionales. Por ello, se han enfatizado la lógica de producción; la reproducción; los sistemas de producción de las familias campesinas; los lazos sociales, económicos y políticos que entretejen entre sí y con otras formas de organización social de la producción. También se ha subrayado la importancia de considerar a la producción como un proceso social.

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

La microrregión como unidad mínima de planificación

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

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

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

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

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

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

- Finalmente, dos aspectos centrales, uno que se refiere a la conservación de los recursos naturales y a la búsqueda de un equilibrio ecológico, para evitar la continua erosión; y otro, a la defensa del derecho a mantener la diversidad cultural como una expresión de la sociedad civil y como una fuente de creatividad e identidad del campesinado dentro del conjunto de la sociedad.

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

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

Es necesario atender, dentro de estos espacios, un conjunto de conflictos, directamente vinculados con problemas de tenencia y propiedad entre los mismos campesinos o comunidades; abusos de

los latifundios y de otras formas de organización social de la producción para arrebatarles la tierra; y conflictos con el Estado o sus organizaciones sectoriales.

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

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

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

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

En las acciones dirigidas hacia los centros microrregionales, deben privilegiarse aquéllas que generen enlaces hacia atrás y hacia adelante con el sector rural. Estos pueden ser de diverso tipo: trans-

formación de productos agropecuarios, sistemas de almacenamiento, ensacado y preparación de productos, manufactura y mantenimiento de herramientas, equipos e insumos para la actividad agrícola y pecuaria, provisión de servicios de apoyo a la actividad rural (información de precios, meteorológicas, otros), actividades de educación y formación técnica para los jóvenes del campo, otras actividades no agrícolas y productivas. Este tipo de acciones tiene la virtud de aumentar la productividad microrregional y por lo tanto los ingresos de la población.

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

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

En síntesis, los programas de desarrollo rural deberán:

- Tomar a la microrregión o sociedad rural como la unidad mínima de planificación, considerando que ésta es un espacio físico y social; que incluye centros poblados y «hinterland» rural, con distintas formas de organización social de producción y reproducción.
- Considerar como unidades de acción a las familias campesinas, las distintas formas de organización social de la producción y los centros poblados, dentro de la planificación microrregional.

- Plantear formas de planificación y mecanismos para el manejo físico y social del espacio, atendiendo al sistema socioeconómico y ecológico que nace de la interacción de las distintas formas de producción.
- Identificar núcleos de acción, a partir de la dinámica productiva y reproductiva de las familias y sociedades rurales, para evitar la dispersión e ineficacia de las acciones.
- Asumir al desarrollo rural como un proceso socioeconómico y político, que debe dinamizar las economías y organizaciones sociales de la producción para lograr un desarrollo del interior del país, para lo cual se requieren políticas diferenciadas.

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

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

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

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

- Las dimensiones sociales y productivas del sistema:

- Agro-ecológica;
 - socio-económica;
 - técnico-productiva y
 - político-cultural.
- Los niveles sociales:
- Actores;
 - estructuras sociales y
 - procesos.

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

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

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

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

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

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

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

Propuesta de políticas sectoriales para el desarrollo rural

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

No cabe en esta sección realizar recomendaciones específicas -lo que por otro lado debe realizarse en función de cada país- para cada una de las políticas sectoriales que fueron enumeradas en el capítulo anterior. Es obvio, sin embargo, que cada una de estas líneas de acción tiene particularidades al aplicarse a las áreas rurales.

Por ejemplo, la educación no sólo debe limitarse a las necesidades pedagógicas de las zonas rurales sino también fomentar el derecho a la diversidad cultural; la salud debe estar orientada a una acción fundamentalmente preventiva y atender las enfermedades básicas que asolan esas áreas.

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

- Modificar las prioridades de inversión y de atención del sector público para conseguir un mayor equilibrio entre las áreas metropolitanas y el interior de los países y las zonas rurales.
- Abrir líneas de acción en cada institución especializada, en función de las economías campesinas y de las microrregiones: líneas de planificación, investigación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos. Asimismo es imprescindible contar con departamentos técnicos especializados.
- Establecer una nueva división del trabajo entre los organismos centrales encargados de las políticas sectoriales nacionales y los responsables de las actividades locales, dejando a estos últimos autonomía para decidir las acciones concretas. Los organismos nacionales deben dar lineamientos generales y mantener sistemas de evaluación y seguimiento para las acciones que se realizan localmente.
- Fomentar en cada una de las instituciones sectoriales una nueva relación con la sociedad civil, abriéndoles las posibilidades para que se hagan cargo de actividades donde las organizaciones sociales aseguren la ejecución, administración y financiamiento de las acciones emprendidas.
- Propender a una acción coordinada de las instituciones sectoriales, tanto en el nivel nacional como local. En términos nacionales, la coordinación debe realizarse por medio de la compatibilización de metodologías y el intercambio permanente de información, mientras que en el nivel local debe hacerse

por medio de los organismos municipales, estableciendo planes microrregionales de desarrollo. Deben priorizarse acciones que involucren más de una actividad sectorial y generen encadenamientos.

- Las acciones que se prioricen en los niveles sectorial y local deben reforzar los procesos dinámicos que ya se han generado en las comunidades, orientándolos en función de los objetivos de desarrollo rural. En microrregiones donde esos procesos no se han generado o no tienen la dinámica suficiente para transformar las sociedades locales, se han de introducir los elementos que generen esas dinámicas. Para ello, se requiere identificar los núcleos centrales de acción y los grupos que los componen.
- Ejercer una acción continua sobre los núcleos identificados, hasta que se generen dinámicas de cambio relativamente autónomas, a las cuales se adapten las políticas sectoriales de investigación, transferencia de tecnología, financiación, organización del mercado, prestación de servicios básicos y construcción de infraestructura física y social.
- Asegurar e incrementar el papel de los destinatarios en las acciones que se desarrollan, a través de mecanismos de participación, no solamente en la ejecución sino en la planificación, formulación, evaluación y seguimiento. Es imprescindible que exista un flujo constante de información en el interior de la microrregión y entre ésta y los órganos centrales de la política sectorial.
- Introducir mecanismos de planeación sectorial para actividades que tienen impactos generales sobre las regiones o unidades regionales básicas, y en las cuales el Estado tenga injerencia.
- Articular las acciones sectoriales con las políticas macroeconómicas, para darles coherencia y viabilidad económica y política.

El conjunto de acciones sobre las microrregiones debe funda-

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

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

Las acciones que sugieren las orientaciones pueden ejemplificarse esquemáticamente en función del tipo de destinatarios de las políticas diferenciadas: pequeños productores, campesinos y minifundistas que laboran parcialmente como migrantes temporales. Los primeros requieren de tecnologías de bajo costo, que incrementen la productividad de los cultivos comerciales; acceso a crédito que les permita introducir los insumos recomendados; sistemas de almacenamiento de poscosecha que reduzcan las pérdidas; mejores posibilidades de acceso a mercados; sistemas de información de precios y de presentación de sus productos, y conocimientos técnicos. En el caso de los campesinos y minifundistas, la situación es diferente; requieren investigación tecnológica en función de sus sistemas de cultivo, pequeños sistemas de riego, de almacenamiento para el autoconsumo, de acceso a los alimentos. Para los migrantes temporales, cualquier acción debe comprender el acceso a la tierra y las alternativas de empleo en la microrregión (Garret 1985; FAO 1988; Schejtman 1987a).

Estas tareas deberán realizarse en forma tal que generen efectos significativos en la microrregión y no aumenten las importaciones para solucionarlas. Es posible, por ejemplo, instalar centros de reproducción de semillas y lugares de multiplicación en las mismas

zonas. Al mismo tiempo, debe propenderse a que las actividades sectoriales se conviertan en palancas de participación, gestión y movilización de la población, para lo cual se necesitan programas de capacitación destinados a fomentar y desarrollar potenciales de gestión de la población campesina y microrregional.

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

Propuesta de política económica

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

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

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

Ese proceso requiere fundamentalmente:

- Transferir poder de gestión y recursos a las microrregiones.
- Una política macroeconómica y sectorial que cree condiciones

de estabilidad para la inversión y la generación de ingresos en el mediano y largo plazo, y garantice una rentabilidad adecuada a los proyectos regionales.

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

La política macroeconómica

El Estado tiene a su disposición una serie de prerrogativas e instrumentos para la formulación de políticas orientadas a regular y promover los procesos globales y regionales de acumulación; también le corresponde regular las relaciones con las regiones . Un nuevo modelo de desarrollo que oriente los recursos hacia el desarrollo de las microrregiones, como ya se ha anotado, puede gestarse

tanto en las microrregiones, como movimiento articulado nacional, o desde el Estado a través de la política macroeconómica. Al Estado le compete una parte muy importante en la generación de un modelo diferente de desarrollo.

Para ello, debe buscarse básicamente:

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

Una política económica consistente con el desarrollo interno

debe fundamentarse en los principios de estabilidad, crecimiento sostenido y redistributivo, coherencia, selectividad, viabilidad política, eficiencia, autonomía y competitividad internacional.

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

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

Lo anterior supone que la agricultura debe crecer a un ritmo acelerado, la demanda doméstica por productos agrícolas también. Paralelamente, se debe generar un aumento en la demanda de bienes y servicios producidos con una baja intensidad de capital, como lo ha sugerido Mellor (1986). Todo ello requiere cambio tecnológico, estímulos a la demanda de empleo no agrícola, infraestructura altamente desarrollada, aumento en la tasa de ahorro con

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

mecanismos eficientes de mercado, una importante inversión en el agro y acción del Estado en algunos casos como comprador de última instancia.

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

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

La transferencia de recursos a comunidades campesinas o microrregiones puede partir de normas legales, como las que fijan porcentajes de traslados del impuesto IVA a los municipios para inversión, con la obligación de distribuirlos entre el área urbana y la rural; o la creación de mecanismos financieros de cofinanciación de inversiones con los municipios, a través de entidades creadas para tal fin, o la definición de un porcentaje de los recursos de crédito para los campesinos y pequeños agricultores.

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

La reorientación del gasto público desde los grandes centros urbanos hacia las regiones o áreas menos desarrolladas, es el mecanismo básico para promover el desarrollo en esos espacios. Ello

debe complementarse con la creación de mecanismos regionales y microrregionales que permitan la captación y reinversión de parte de los excedentes en esas mismas áreas, para romper las fuerzas que tienden a un traslado continuo de los excedentes desde las regiones hacia las áreas metropolitanas.

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

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

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

El impulso de la integración de mercados entre países es un instrumento que puede darle viabilidad al desarrollo de nuevas empresas así como impulsar integraciones en el interior de los países. La creación de empresas comercializadoras con criterios de rentabilidad, manejadas por la sociedad civil, en algunos casos con capital semilla del Estado, forma parte de este proceso de ampliación del mercado y creación de empleo, para lo cual es indispensable la organización de la comunidad.

La reestructuración de las finanzas públicas y un sano manejo de las mismas son condiciones necesarias para promover el desarro-

llo rural de una manera diferenciada, y un instrumento para democratizar el proceso de acumulación y revertir el sesgo anti-rural del gasto público.

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

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

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

Los equilibrios en la balanza de pago no sólo requieren un manejo adecuado de la tasa de cambio real, sino también del endeudamiento externo y de los déficit fiscales. Requiere en buena parte una política económica que garantice rentabilidad adecuada a

los negocios y tasas de interés para fomentar el ahorro, con el fin de evitar la descapitalización de los países a través de la fuga de capitales. Ello tiene una estrecha relación con las posibilidades de reestructurar el gasto público en el sentido ya anotado y, por tanto, de emprender y promover proyectos de desarrollo rural y micro-regional.

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

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

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

Lo anterior significa que no basta manejar tasas de cambio y

políticas comerciales para asignar recursos entre sectores y bienes. Ello debe estar coordinado con la política de gasto público y las políticas sectoriales y redistributivas, en un equilibrio definido por el contexto económico y social y la capacidad de cada país para tomar decisiones políticas en beneficio de las mayorías.

Una política monetaria que conserve criterios de selectividad en el otorgamiento de créditos sectoriales, fijando actividades prioritarias, es condición necesaria para fomentar la producción. El diferencial de tasas de interés de fomento y las del mercado no pueden distanciarse mucho, para que no se presente una desviación de los recursos. En especial, el crédito de producción y comercialización (centros de acopio integrados con agroindustria, empresas comercializadoras, infraestructura de almacenamiento, y otros) para pequeños productores debe guiarse por el criterio de fomento. Pero el crédito de fomento debe irse retirando de actividades económicas que, por su propia fuerza, puedan defenderse en el mercado, en especial las que se dirigen a los mercados externos o forman parte de grupos económicos y financieros.

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

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

Como se indicaba en secciones anteriores, el manejo de la tasa de cambio real tiene una incidencia mayor en la asignación de los recursos entre sectores y puede anular los efectos de las intervenciones directas del Estado, a través de políticas de precios y crédito. Por ello, su manejo debe estar coordinado con las políticas

sectoriales, lo cual sólo puede lograrse con una política macroeconómica que siga orientaciones de largo plazo, manejando algunos criterios de planeación. La formulación de políticas macroeconómicas de corto plazo causa muchos disturbios y continuos ajustes que no permiten un manejo racional de expectativas de parte de los empresarios y consumidores.

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

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

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

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

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

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

La política macroeconómica puede sentar las bases para un desarrollo descentralizado, desconcentrado, de democracia económica con equidad; pero es la política sectorial la que puede hacer las diferenciaciones necesarias para atender la situación de los diferentes agentes socioeconómicos que participan en el proceso general de la producción.

Sistema institucional para el desarrollo rural

La aplicación de políticas diferenciadas exige un sistema institucional específico, establecido a partir de una reforma del Estado. Esta reforma debe caracterizarse por su funcionalidad para im-

pulsar un modelo de desarrollo centrado en el refuerzo de la economía interior de los países, con base en el fortalecimiento de las microrregiones y las áreas rurales. Los principios básicos que deben guiar tal reforma son: la democracia local, la densificación de la sociedad civil, la integración, la descentralización y la desconcentración del Estado, la participación y movilización de la población.

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

En síntesis en el campo institucional es fundamental:

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

La definición de los gobiernos locales, con participación activa de las organizaciones como ejes de las políticas diferenciadas, apunta al fortalecimiento de la democracia, de la participación, de la movilización y de la capacidad de decisión local. Ello implica cambios institucionales para efectivizar la descentralización y desconcentración del Estado; y para que las instancias locales no

solamente tengan la capacidad de decidir sino que cuenten con los recursos para ejecutar sus decisiones y con el apoyo de las instancias nacionales encargadas de las políticas macroeconómicas y sectoriales²¹.

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

- Diagnosticar con mayor precisión los problemas que afectan a la población en los diversos campos: producción, empleo, salud; lo cual se ve favorecido cuando existen en este ámbito las organizaciones de la sociedad civil con capacidad para representar los intereses de sus miembros.
- Ejercer un mayor control social para el seguimiento y reorientación de las políticas, pues la relación entre la población y los funcionarios del desarrollo rural, públicos como privados, es cotidiana.
- Coordinar con mayor precisión las actividades de los diversos organismos sectoriales. Asimismo, la concertación de políticas y acciones no adquiere el carácter abstracto que tiene en los espacios nacionales, debido a que las posibilidades de participación directa de la población son más amplias.
- Propiciar y generar la participación de la población microrregional, facilitando su poder de decisión sobre las condiciones laborales y sobre los resultados de su trabajo.
- Registrar con mayor precisión el análisis de los efectos de las políticas, globales y macroeconómicas sobre las condiciones de los campesinos y de las microrregiones.

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

- Generar y concretar encadenamientos entre las diversas acciones sectoriales, económicas y de otra índole. El nivel local permite evaluar y medir las estrategias que buscan, por ejemplo, vincular las actividades de educación con la producción agropecuaria y el procesamiento agroindustrial, o con las necesidades de empleo.
- Coordinar con mayor facilidad acciones con instituciones locales de desarrollo como las ONG, las iglesias, los sindicatos y los partidos políticos, lo que permite potenciar capacidades instaladas y optimizar el uso de los recursos técnicos, humanos y financieros.
- Consolidar prácticas democráticas como la elección mayoritaria, la concertación, la negociación entre diversos sectores sociales, la participación social y el control sobre los gobernantes locales.

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

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

El desarrollo rural no depende solamente de lo que acontece en el nivel local. Como fue señalado oportunamente, es imprescindible realizar cambios en el modelo de desarrollo y en las macropolíticas y en las sectoriales, generando una estructura

institucional con capacidad de gestión, ágil, localizada en el más alto nivel político administrativo. Estas medidas son fundamentales para romper una de las prácticas seculares y casi estructurales de nuestros estados: el descuido del interior del país y de los campesinos.

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

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

Es imprescindible que las instituciones sectoriales generen una capacidad de respuesta a las demandas que provienen desde las microrregiones: investigación tecnológica, políticas y procedimien-

tos de crédito, sistemas de comercialización extra-local, apoyos concretos en ámbitos que rebasan las capacidades locales, otras ²².

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

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

BIBLIOGRAFIA

- ARCHETTI, E; STOLEN, K.A. 1980. Burguesía rural y campesinado en la sierra ecuatoriana. Université de Toulouse - Le Mirail. Revista Caravelle (Francia) 34
- ASTORI, D. 1986. Controversias sobre el agro latinoamericano. Buenos Aires.
- BABB, F. 1989. Between field and cooking pot. Austin, University of Texas Press. Sourcebooks in Anthropology.
- BANCO MUNDIAL. 1983. Informe sobre el desarrollo mundial II. La gestión en el proceso de desarrollo. Washington D.C.
- BARAHONA, R. 1985. La matriz campesina de investigación: Difusión, adopción y rechazo. Proyecto de investigación.
- BARROS SILVA, P.L. 1988. Descentralizado no setor Saúde. Apresentado al Seminario CLACSO de Centralización/Descentralización. Bogotá.
- BARSKY, O.; COSSE, G. 1981. Tecnología y cambio social. Quito, FLACSO-PROTAAL.
- BEJARANO, J.A. 1989. Agricultura y políticas macroeconómicas: Una aproximación analítica. Revista de Planeación y Desarrollo 3-4.
- BID (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO). 1986. Progreso económico y social en América Latina: Informe 1986. Washington D.C.

- BOCCO, A. 1987. Auge petrolero: Modernización y subdesarrollo. Quito, CEN-FLASCO.
- BRIGNOL, R.; CRISPI, J. 1982. El campesinado en América Latina: Una aproximación teórica. Revista CEPAL (Chile) 18.
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE); FAO. 1986. Agricultura campesina en América Latina y el Caribe. Santiago.
- _____. 1988. Desarrollo agrícola y participación campesina. Santiago, Chile.
- CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE). 1989. Economía campesina y agricultura empresarial. Méx., Siglo XXI.
- CEPEL (CENTRE COMPARTIF DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES ESPACES LOCAUX). 1986. Les mutations de l'administration locale en Europe Occidentale. Montpellier, Francia.
- CHAYANOV, A.V. 1988. La organización de la unidad económica campesina. En Economía Campesina. Orlando Plaza (Ed.). Lima, DESCO.
- CHIRIBOGA, M. 1982. El Estado y las políticas en América Latina. En Congreso de la Sociedad Interamericana de Planificación (14., Morelia, Méx.). Ponencia. Morelia, Méx.
- _____. 1986. Crisis económica y movimiento campesino e indígena. Revista Andina (Perú) 4 (1).
- _____. 1989. Estudio sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de Ecuador. San José, C.R., IICA. (Mecanografiado).
- _____.; LANDIN R.; BORJA, J. 1989. Los cimientos de una nueva sociedad: Cantones, campesinos y desarrollo. Quito, MBS-IICA.

- COMISION BIRD-WIESNER. 1981. Informe sobre las finanzas intergubernamentales en Colombia. In Resumen Ejecutivo del Proyecto de Apoyo al Proyecto de Descentralización COL 86/010 BIRF. Informe. Bogotá.
- CORRALES, J.L. 1989. Análisis de las políticas diferenciadas para el desarrollo rural: Estudio de caso para Honduras.
- CRISPI, J. 1982. Neoliberalismo y campesinado en Chile. Estudios Rurales Latinoamericanos 5:2.
- CRUZ, M.F.. 1988. El proceso de municipalización en el sector rural chileno. En Gobierno Local y Participación Social. Chile, GIA.
- DANDLER, J. 1986. Avances en los enfoques conceptuales sobre la cuestión agraria en América Latina. CLACSO. Revista David y Goliat (Arg.) 49.
- DE JANVRY A.; SADOULET, E. 1988. Debt, crisis, adjustment policies and rural development in Latin America. In The Interrelationship between macro-economic policies and rural development. Gêneve, OIT.
- _____.et. al. 1989. Rural development in Latin America: An evaluation and a proposal. San José, C.R., IICA.
- _____.; MARSH, R.; RUNSTEN, D.; ELIZABETH SADOULET E.; ZABIN, C. 1989. Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe. En La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. F. Jordán (Comp). San José, C.R., IICA.
- DE JANVRY, A. et al. 1989. Impacto de la crisis en la economía campesina de América Latina y el Caribe. En la Economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. Jordán, F. (Comp.). IICA.
- DELGADO, N.G. 1989. Estudio sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural en Brasil. San José, C.R., IICA . (Mimeo).

- DOS SANTOS, M. 1987. Latinoamérica: Lo político y lo social en la crisis. Buenos Aires, CLACSO.
- ESTESO, R. 1988. El proceso de reforma institucional del Estado peruano. En Seminario Internacional de Reforma del estado en América Latina (1988), Bogotá, Colombia.
- ENCINAS, A. 1989. Alternativas políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de México.
- ESTESO, R.; CAPRARO, H.M. 1988. Norte Grande: Estado, región descentralización. Buenos Aires, IPAS.
- FAJARDO, D. 1990. Descentralización y participación en la administración de las políticas y programas de desarrollo rural. San José, C.R., IICA. 82 p.
- FALS BORDA, O. et al. 1988. La insurgencia de las provincias. Bogotá, Siglo XXI.
- FAO. 1988. Potential for agricultural and rural development in Latin America and the Caribbean. II. Rural poverty. Roma.
- FDRI (FONDO DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO). 1987. Seminario internacional de economía campesina y pobreza rural. Bogotá, Col.
- FESCOL (FUNDACION FRIEDRICH EBERT DE COLOMBIA). 1989. La reforma del Estado en América Latina. P. Medellín (Comp.). Bogotá.
- FIGUEROA, A. 1986. Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina. Río de Janeiro, Bra., Programa ECIEL.
- FRANK, A.G. s.f. El desarrollo del subdesarrollo. Méx., Siglo XXI.
- GARRET, P. 1985. Tecnología apropiada para pequeños propietarios: Algunas implicaciones de la estratificación social para la

- investigación en sistemas de producción agropecuaria. Revista Estudios Rurales Latinoamericanos 8 (2).
- GOUGH, I. 1989. Gastos del Estado en el capitalismo avanzado. En El Estado en el capitalismo contemporáneo. Méx., Siglo XXI.
- GROUND, R.L. 1987. Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico de América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. Revista CEPAL (Chile) 33.
- GRUPO ESQUEL. 1982. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectiva. En La Economía Campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. Jordán F. (Comp.). Revista CEPAL (Chile) 18.
- HAVENS, E. 1984. Transformación de la agricultura, acumulación de capital y el Estado. Revista Estudios Rurales Latinoamericanos (Col.) 7:1.
- IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1987. Los programas de ajuste estructural y sectorial: Alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura. San José, C.R.. Serie Documentos de Programas no. 1.
- _____.1989a. Plan de acción conjunta para la reactivación agropecuaria en América Latina y el Caribe. Documento principal. San José, C.R.
- _____.1989b. La economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. F. Jordán (Comp). San José, C.R., IICA.
- _____.1989c. Informes nacionales,: Estudios sobre descentralización y participación campesina. San José, C.R.
- _____.1990. América Latina y el Caribe: Pobreza rural persistente. San José, C.R., IICA. Serie Documentos de Programas no. 17.

IICA (INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA). 1990. Descentralización y desarrollo rural. San José, C.R., IICA.

_____.; RISPAL (RED DE INVESTIGACION EN SISTEMAS DE PRODUCCION ANIMAL EN AMERICA LATINA). 1989. Ciencias sociales y enfoque de sistemas agropecuarios. E. Nolte, M. Ruiz (Eds.). Lima 172 p.

JARAMILLO, M.; URIBE-ECHEVERRIA, F. 1986. Pobreza, participación y desarrollo regional. Bogotá, CIDER, Universidad de Los Andes.

JORDAN, F. et al. 1989. La economía campesina en la reactivación y el desarrollo agropecuario. En la economía campesina: Crisis, reactivación y desarrollo. F. Jordán (Comp). San José, C.R., IICA.

JUNTA ACUERDO DE CARTAGENA. 1988. Metodologías para el estudio de los sistemas de producción agrícola con fines de desarrollo rural. Ven., PADT-Rural.

KRUEGER, A.; SCHIFF, M.; VALDES, A. 1988. Agricultural incentives in developing countries: Measuring the effect on sectorial and economy wide policies. World Bank, Economic Review.

LIPIETZ, A. 1977. El Capital y su espacio. Méx., Siglo XXI.

LOPEZ, C., 1987. Crisis, políticas de ajuste y agricultura. Revista CEPAL (Chile) 33.

MARTINEZ, A. 1987. Políticas de ajuste y desarrollo agropecuario. Bogotá, FESCOL.

_____. 1989. El fondo DRI en Colombia: Análisis de una política para el desarrollo rural. San José, C.R., IICA. (Mecanografiado).

MAYORGA, R. 1987. Democratización y modernización del Estado:

- El caso de Bolivia. En Seminario Regional, Ciencias Sociales, Crisis y Requerimientos de Nuevos Paradigmas en la Relación Estado/Sociedad/Economía. Lima, Proyecto RLA 86/001. CLACSO.
- MELLOR, J.W. 1986. La agricultura en el cambio hacia la industrialización. In *Development strategies reconsidered*. Transaction Books. Trad por Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Ensayos sobre Economía Cafetera no. 3
- O'CONNOR, J. 1973. *The fiscal crisis of the state*. New York.
- PLAZA, O.; FRANCKE, M. 1981. *Formas de dominio, economía y comunidades campesinas*. Lima, DESCO.
- _____.et. al. 1985. *Promoción campesina y desarrollo rural*. Lima, DESCO.
- _____.1988. *Economía campesina*. 2a. ed. Lima, DESCO.
- _____.1989a. *Análisis sobre políticas diferenciadas para el desarrollo rural: El caso de Perú*. IICA. (Mimeo).
- _____.1989b. *Cambio social y desarrollo rural*. En SEPIA III. Ponencia. Lima, Perú.
- POULANTZAS, N. 1985. *Poder político y clases sociales*. 22 ed. Méx., Siglo XXI.
- RAMGOPAL, A. 1985. *Price distortions and growth in developing countries*. Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper no. 575. (Management and Development Series no. 2).
- REUBEN SOTO, W. 1990. *La juventud rural en América Latina y el Caribe*. San José, C.R. IICA.
- RIVERA, R. 1988. *Gobiernos locales y desarrollo*. En *Gobierno Local y participación social*. Santiago, Chile, GIA.

- ROMERO, S. 1988. Innovaciones políticas en el Estado boliviano: Centralización y descentralización. La Paz, FLACSO, Programa Bolivia.
- SHANIN, T. 1982. Campesinado y sociedades campesinas. Méx.
- SCHEJTMAN, A. 1987a. Campesinado y seguridad alimentaria. Revista Estudios Rurales Latinoamericanos 10 (3).
- _____. 1987b. Comentarios y perspectivas acerca del poder local en GIA: Administración local y participación social.
- SCHELL, G. 1989. Estudio sobre las políticas diferenciadas. El caso de Guatemala. IICA.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO (MEX.). 1988. Descentralización. Méx., F.C.E. Cuadernos de Renovación Nacional.
- URIBE-ECHEVARRIA, F. 1986. Pobreza y planificación regional. In Pobreza, participación y desarrollo regional. M. Jaramillo; F. Echevarría-Urbe (Eds.). Bogotá, CIDER, Universidad de Los Andes.
- VALDES, A. 1986. Efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario: La experiencia sudamericana. In Progreso económico y social en América Latina: Informe 1986. BID.
- VUSKOVIC, B. 1989. Políticas macroeconómicas y desarrollo rural en América Latina: Material docente. PROCAPLAN.
- WARMAN, A. 1980. Frente a la crisis política agraria o política agrícola. In Ensayos sobre el campesinado en México. A. Warman. Méx., Nueva Imagen.

**EQUIDAD Y DESARROLLO:
ASPECTOS CONCEPTUALES**

Orlando Plaza

1. Pobreza, Desigualdad y Desarrollo

El tema de la pobreza no se puede desligar del tema del desarrollo (enfoques conceptuales y diseño de políticas) y del tema de la desigualdad, pero no son similares. Dicho de otro modo, la definición de pobreza y las medidas para combatirla dependen, entre otros aspectos, del marco ideopolítico y ético que sustenta los enfoques sobre desarrollo y desigualdad.

Los enfoques de desarrollo se caracterizan, usualmente, por un estilo de pensamiento orientado a intervenir en la sociedad, mediante políticas y programas de acción sustentados en objetivos y metas medibles a través del tiempo. De esta manera, los enfoques proceden con un conjunto de presupuestos sobre la dinámica social, y diseñan imágenes objetivo e instrumentos para alcanzarlos, y generan modelos de desarrollo que atienden a variables macro sociales y económicas y a sus interrelaciones, pero descuidan las características y naturaleza de la sociedad en la cual quieren intervenir.

La reflexión sobre la desigualdad social, por otro lado, forma parte de una antigua tradición que entronca la filosofía, la política y la sociología. En esta última disciplina la constatación de la desigualdad es el eje de las teorías de estratificación y de clases sociales. Todas las escuelas teóricas, acepten o no la desigualdad como un hecho social "natural", coinciden en que la desigualdad atañe a la organización general de la sociedad, y a la manera en que están pautados el acceso, manejo y distribución de los recursos tangibles y no tangibles de la sociedad en cuestión: propiedad, ingresos, empleo, honor social, reconocimiento y valoración personales, sentido de pertenencia, acceso a esferas de decisión, peso específico de opinión y capacidad de concretar la influencia.

La desigualdad, o diferencias sociales para algunos autores, ha sido objeto de definiciones y mediciones cuantitativas, mediante procedimientos que buscaban ubicar a personas o grupos dentro de escalas organizadas de mayor a menor con respecto a determinados atributos o dimensiones, siendo los más usados los criterios de clase, status y poder, propuestos por Max Weber.

En la teoría del desarrollo se privilegió inicialmente la medición de la desigualdad a partir de la distribución de ingresos, y por contrapartida se tomó como medida de avance el crecimiento del PIB.

La desigualdad social constituyó un punto central en la reflexión de las modernas ciencias sociales con respecto a sus causas, funcionalidad, valoración y medición. Esta reflexión estuvo marcada por la transición de la sociedad feudal a la sociedad capitalista, que modificó las bases económicas y políticas de la desigualdad social y las maneras culturales de valorarla.

Lo anterior permitió aceptar que las condiciones de la desigualdad, sus grados de rigidez y flexibilidad y las justificaciones ideológico-culturales son hechos históricos; es decir, producidos por los miembros de la sociedad y susceptibles de modificación. Además, relacionó la teoría de la desigualdad con la del cambio social, y condujo posteriormente a la realización de comparaciones entre sociedades a partir de los tipos de desigualdad, grados de rigideces sociales, y bases económicas, políticas e institucionales que la sustentaban.

Estas comparaciones abrieron camino a las tipologías socio-económicas para diferenciar países desarrollados de subdesarrollados, y para imbricar aspectos de la tradición del pensamiento intervencionista de las teorías del desarrollo con la tradición analítica y clasificatoria de las teorías sobre la sociedad. Esta imbricación no supuso que cada una de estas tradiciones asumiera a plenitud las consecuencias teóricas y prácticas de los planteamientos de la otra.

La pobreza, que también se inscribe en una larga tradición de pensamiento teológico, filosófico y político, se constituye en tema

privilegiado de análisis y propuesta en las teorías del desarrollo, a fines de los años sesentas e inicios de los setentas, cuando se hacen evidentes las limitaciones del enfoque del "trickle down". En esas décadas, la persistencia de la pobreza, aunque no en la magnitud actual, llevó a que dentro de las teorías del desarrollo y de la cooperación internacional se iniciaran análisis y mediciones de la pobreza y se diseñaran instrumentos de política para combatirla, siendo la generación de empleo el principal.

En las ciencias sociales paulatinamente la pobreza se constituyó en un tema analítico en sí mismo, desvinculado de las teorías generales de la desigualdad social en unos enfoques, o confundido totalmente con la desigualdad en otros; y en un campo de intervención delimitado y válido per se en las teorías del desarrollo.

De esta manera, en algunos enfoques se definió y midió la pobreza a partir de las características particulares de los pobres, pero sin relacionarlas con las características de la sociedad y con el grado de desigualdad que ésta expresaba. De igual manera, en la teoría del desarrollo se identificaron instrumentos específicos para combatir la pobreza, dirigidos a suplir las carencias de los pobres. Aunque algunos enfoques insistían en relacionar estos instrumentos con los empleados para el manejo de la economía y las instituciones, en general se desvincularon de las propuestas de crecimiento económico, lo que dejó sin base real la superación de la pobreza, y condujo a identificar el combate contra la pobreza con políticas sociales, y a éstas con asistencialismo.

Dentro de la teoría y práctica del desarrollo, constituye un gran avance que la pobreza goce de un *status* analítico propio, de enfoques conceptuales refinados para definirla y de metodologías muy útiles y precisas para medirla¹. Sin embargo, al no haberse desarrollado teóricamente la relación con la desigualdad social y con las teorías del crecimiento económico y del desarrollo, los instrumentos diseñados para combatirla aún resultan insuficientes.

1 Ver entre otros: Banco Mundial 1990, 1991 y 1992; Boltvinik 1992; CEPAL-PNUD 1992; Crocker 1991a y 1991b; PNUD 1992; Ravillion; Sen 1983, 1988 y 1992; y UNESCO 1990.

Para restituir el campo analítico y de acción de combate contra la pobreza al campo mayor del desarrollo y del cambio social, se requiere, de cara a las transformaciones actuales, dar un paso más sobre lo avanzado. En esa dirección se puede establecer que la pobreza es la forma en que se expresa la desigualdad social en el sector social ubicado en la base de la estratificación. La pobreza tiene elementos objetivos: la organización de la sociedad y la determinación de oportunidades y accesos a los recursos; culturales (las valoraciones de lo aceptable y deseable); y subjetivos (las percepciones individuales de privación o satisfacción).

Esto no significa abandonar el combate específico contra la pobreza, a la espera de lograr la igualdad social o el crecimiento económico, según sea el enfoque que se elija, sino ubicarlo dentro de una estrategia de desarrollo global, que vincule las políticas sociales con las económicas, y los niveles de acción macro con los micro, entre otros aspectos.

En esa medida, para la mayoría de los países de la región, el combate contra la pobreza supone estrategias de acción e instrumentos para enfrentar organizadamente tres órdenes de problemas:

- a) Disminuir la pobreza.
- b) Aumentar la capacidad productiva del país.
- c) Modificar las bases de la desigualdad social (alterar las condiciones de la estratificación social y sus valoraciones culturales).

Aunque estos tres aspectos estén estrechamente relacionados, las acciones sobre uno de ellos no conducen a resultados automáticos en los otros, como lo demuestran las experiencias de países que han logrado altos índices de crecimiento económico, pero escasos avances en educación y salud, en tanto que otros han mejorado notablemente los niveles de educación y salud, sin exhibir altos índices de crecimiento (Ver Banco Mundial 1991).

Las prioridades y maneras de abordar esos problemas están también determinadas, como ha sido señalado, por las concepciones generales de desarrollo y por las características del estilo y pa-

trón predominantes. Conviene en la siguiente sección comparar algunos rasgos del estilo actual con los del estilo vigente hace dos décadas, cuando se iniciaron con mayor fuerza las discusiones sobre pobreza y se comenzaron a diseñar instrumentos de políticas y programas para combatirla.

El punto que queremos tratar se relaciona con dos interrogantes:

- a) ¿Tiene hoy la pobreza el mismo significado que hace dos décadas?; y
- b) ¿Los instrumentos de combate contra la pobreza –concebidos muchas veces como parte de las políticas sociales– diseñados con base en el patrón de desarrollo de las décadas de los años sesentas y setentas son suficientes para enfrentarla dentro del nuevo patrón de desarrollo?

Alrededor de estas preguntas abordaremos varias otras; para responderlas retomaremos algunos puntos sobre las propuestas de desarrollo y su contexto en la década de los setentas y en la actualidad.

2. TEORIA DEL DESARROLLO: LA POBREZA EN LOS AÑOS SETENTAS Y EN LA ACTUALIDAD

Las teorías del desarrollo usualmente están configuradas por:

- a) Diagnósticos. Estos hacen visibles algunos ámbitos de la realidad y dejan otros por fuera; priorizan problemas; proponen causalidades; determinan posibilidades y limitaciones, actores y procesos de renovación y de retardo.
- b) Propuestas para modificar o reforzar procesos, instituciones y organizaciones y alcanzar metas prefijadas a partir de imágenes objetivo.
- c) Objetivos del desarrollo. Los más comúnmente enumerados

son, entre otros, crecimiento económico, distribución de la riqueza, satisfacción de las necesidades básicas, desarrollo de capacidades y desarrollo del ser humano.

Estos aspectos de las teorías del desarrollo presuponen una teoría de la sociedad, no tanto en cuanto a la naturaleza, funcionamiento y posibilidades de las sociedades específicas sobre las cuales se quiere intervenir, sino sobre todo con respecto a la imagen objetivo de sociedad que se desea alcanzar, y al tipo de organización –principalmente económica– que se quiere lograr. Esta imagen objetivo –que define lo deseable y aceptable– corresponde usualmente con la versión y visión estilizadas de las sociedades avanzadas.

Adicionalmente, las teorías del desarrollo, sin apoyo empírico y teórico sólido, presuponen una teoría del cambio social de la que carecen, lo que conduce a que sus propuestas usualmente estén dirigidas a modificar procesos, estructuras e instituciones sin conocer –o dejando de lado– las motivaciones, organizaciones, intereses y pasiones de los sujetos portadores de estas estructuras; o a que se busque influir en la economía, ignorando las fuerzas políticas, o se trate de desarrollar la capacidad de creatividad y gestión individuales sin considerar los constreñimientos impuestos por la rigidez de la estructura social.

Los presupuestos de las teorías de la sociedad y del cambio social y sus evidentes limitaciones constituyen una de las razones por las cuales resulta tan complicado, en la práctica, generar una estrategia que permita vincular las políticas sociales con las económicas. Otras dos, derivadas de la anterior, son: a) la suposición de que la economía per se organiza al conjunto de la sociedad; y b) la reducción de lo social –que es en realidad la forma en que la sociedad está organizada institucional y cotidianamente en sus diferentes esferas– a indicadores sociales: salud, educación, vivienda y esperanza de vida (los que más bien son efectos del tipo de organización general y de las normas que regulan el acceso a los bienes tangibles y no tangibles de las sociedades particulares).

Las propuestas de estrategias e instrumentos para alcanzar el desarrollo, en cuanto proceso socio-económico y político, requieren

actuar simultáneamente en las esferas globales de lo económico y lo social. Lo social no se deriva de los procesos económicos, ni exclusivamente se refiere a las carencias de los pobres: atañe, más bien, al conjunto de la sociedad y está directamente relacionado con la forma de estratificación social de cada sociedad particular.

Pero, adicionalmente, las teorías del desarrollo operan bajo un horizonte de conocimiento y de realidad, es decir un contexto determinado que marca fronteras a las propuestas, y no sólo eso, sino que en muchas ocasiones, como señala Singer (1989:597-617), las propuestas responden a las experiencias del momento anterior, y no a las del momento en que se encuentran las sociedades.

Para entender el alcance y las limitaciones de las propuestas de desarrollo y del combate contra la pobreza, conviene partir de las propias sociedades, recuperar la riqueza y complejidad de las nociones de sociedad y cambio, y asimilar el contexto en que se desenvuelven los problemas. Estas precauciones resultan de mayor urgencia en la actualidad, debido a que la pobreza se incrementa en nuestros países, y además a que ha surgido un nuevo patrón mundial de crecimiento y acumulación.

En ese sentido, interesan no sólo las definiciones y los criterios de medición de la pobreza, aspectos sobre los cuales se han realizado numerosos y ricos avances, como lo muestra la bibliografía actual, sino también los criterios para medir y aprehender los contextos en que se da la pobreza y en que se realiza la medición. Se entiende por contexto no sólo el entorno socio-económico e institucional, sino también el patrón y estilo de desarrollo predominantes, en tanto que marcan los procesos y limitan y posibilitan los horizontes, la creatividad y la viabilidad de las propuestas.

Ubicar el contexto permite: a) actuar sobre las causas y no sólo sobre los efectos; b) priorizar los problemas; c) distinguir medidas de corto, mediano y largo plazo; y d) identificar unidades de planificación y de acción, lo cual supone afinar los instrumentos de política y redefinir los programas de acción.

A. Pobreza y desarrollo en los años setentas

La pobreza actual en ALC no es la misma a la cual estaban dirigidos los programas de alivio a la pobreza en la década de los setentas. Esto se debe, no sólo a su impresionante aumento en los últimos diez años y a la incorporación de contingentes de nuevos pobres, sino también a las modificaciones que han sufrido los contextos nacionales e internacionales.

A inicios de la década de los setentas, ALC aún se encontraba en una etapa de crecimiento sostenido, la cual alcanzó una tasa promedio de 5.5 entre 1950 y 1975. La pobreza se explicaba, en parte, como efecto del subempleo en las zonas rurales, debido al atraso tecnológico de los sistemas de producción, a la carencia de infraestructura social y física y a la desigual distribución de la tierra; y en parte, como resultado del desempleo y subempleo urbanos, producto de las migraciones del interior de los países y del lento desarrollo del sector industrial como generador de empleo.

Esta visión permitía definir la pobreza, en función de los criterios de crecimiento económico como el resultado de la no integración de ciertos sectores fácilmente localizables —campesinos y pobladores de barrios marginales— en el sector moderno. Para combatirla se proponía un conjunto de medidas supuestamente precisas: reforma agraria, entendida casi exclusivamente como reparto de tierras; generación de empleos, pero sin planteamientos para transformar el aparato productivo y potenciar el mercado interno; y educación, asumida casi como sinónimo de alfabetización, pero sin precisar contenidos y desarrollo de habilidades.

A pesar de que estas medidas superaban las derivadas de la exclusiva atención al crecimiento del PIB y al capital físico, quedaban aún prisioneras de los planteamientos que concebían al crecimiento económico como el objetivo del desarrollo.

La debilidad de la sociedad civil y de las organizaciones gremiales de empresarios y trabajadores, aunada a razones ideopolíticas, condujo a que el estado asumiera una función central para formular la estrategia de desarrollo, planificar las metas y recursos y en algunos casos intervenir directamente en la economía.

Sin embargo, existían marcos institucionales y organizaciones representativas que posibilitaban arreglos y el manejo de conflictos.

El estilo urbano industrial de desarrollo era el modelo para todos los países de la región, y aún no había sido cuestionado seriamente —como en la actualidad— por sus efectos negativos para la naturaleza y el medio ambiente, y por el despilfarro de energía y recursos naturales.

Las propuestas de desarrollo se proponían, con matices, alcanzar el grado y tipo de industrialización de los países centrales, que en ese entonces estaban culminando un ciclo de crecimiento que había dado origen al tipo de industrialización centrada en la organización para la producción de bienes tangibles, a un tipo de relación entre países periféricos y centrales, y a una configuración específica del mercado internacional. Dentro de esta perspectiva, el ahorro, la captación de recursos externos, la formación de capital, la infraestructura y la acción decidida del Estado resultaban los elementos claves para alcanzar el desarrollo. La pobreza se superaría mediante la industrialización y la modernización de los campesinos y de los demás sectores agrícolas, y entre tanto deberían establecerse algunas acciones orientadas a paliarla, mediante programas específicos.

A pesar de la Guerra Fría —que fue el marco dentro del cual se crearon las instituciones del sistema internacional que han liderado la cooperación al desarrollo y orientado las formulaciones, políticas y programas— el optimismo por alcanzar el desarrollo era generalizado, y la fe en el progreso aún no había sido cuestionada.

B. Pobreza y ajuste

En la década de los años ochentas, en ALC se interrumpió el crecimiento económico, aumentó considerablemente la deuda externa y la región se convirtió en exportadora neta de capitales. Ello estuvo acompañado de la deslegitimación de las instituciones políticas, gremiales y estatales, la crisis generalizada de las economías y de las formas de convivencia social, la fragmentación de los valores de solidaridad, la pérdida de sentido de las propuestas de desarrollo, la evidente fragilidad y segmentación de los mercados, y el

acrecentamiento pasmoso de la pobreza en las zonas rurales y urbanas.

Las propuestas de desarrollo, o las alternativas para solucionar la crisis, fueron reemplazadas por la apelación al mercado (¿cuál?) como asignador eficiente de recursos, por la denigración casi total del Estado, y por la aplicación de medidas similares para un conjunto muy variado de países y situaciones. El desarrollo como norte, como propuesta, como forma de crear consensos políticos, fue abandonado, y los grupos dirigentes de ALC posibilitaron y permitieron que nuestras sociedades fueran objetos de experimentación y de desintegración.

Como afirma el Banco Mundial en su Informe de 1991, la aplicación de las medidas de ajuste no han producido avances en el desarrollo, ni tampoco existen evidencias que muestren una correlación positiva entre éstas y el crecimiento económico.

Sin embargo, en medio de la crisis, surgieron formas innovativas de enfrentarla, replanteamientos con respecto a los roles del Estado, del mercado y de la sociedad civil, nuevas formas de articular el sector público con el privado (entendido no como el sector empresarial, sino en toda su amplitud), y redefiniciones de las normatividades jurídicas y no jurídicas, de los códigos culturales, de los marcos institucionales y del tipo y forma de liderazgos.

El estado abandonó o disminuyó los recursos orientados a las llamadas políticas sociales (salud, educación y vivienda); descuidó la infraestructura física y social; y procuró centrarse en determinados grupos a partir de fondos especiales, que muchas veces tuvieron autoridades ad hoc denominadas de distinta manera según los países: fondos de compensación social, fondos de emergencia, fondos de inversión social

C. Pobreza y redescubrimiento del desarrollo

En la década de los años noventas, se hacen evidentes la globalización de la economía, la "intelectualización" de la producción y la ampliación de la noción de fuerzas productivas, ya no

signada sólo por la producción de bienes tangibles, sino también intangibles: informática, biogenética, gestión, comunicaciones. Se configura así un nuevo patrón de desarrollo, que profundiza y estrecha las relaciones entre los países avanzados, redefine las articulaciones con los países subdesarrollados, y vuelve obsoletas las ventajas comparativas centradas en la mano de obra barata y en la abundancia de recursos naturales.

La desaparición de los regímenes socialistas y el fin de la Guerra Fría han modificado los parámetros para comparar organizaciones alternativas de sociedad y economía, y también han replanteado el marco institucional internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial.

Los resultados de las políticas de ajuste, la creciente desintegración social, la persistencia de la crisis económica y el crecimiento de la pobreza han posibilitado que en esta década se vuelvan a plantear con urgencia los temas abandonados del desarrollo: la necesidad de políticas económicas compatibles con políticas sociales, el combate contra la pobreza, la no polarización entre el mercado y el Estado, la búsqueda de articulaciones entre el sector público y el privado, la potenciación de esfuerzos, la renovación de marcos institucionales y de normatividades y, sobre todo, que se clarifique y se acepte, casi por consenso general, que el fin del desarrollo es el ser humano.

En este contexto, los países de ALC emergen con un tejido social diferente, con instituciones y normatividades que mezclan formas antiguas con nuevas, y con potencialidades para la innovación y la creatividad, pero también con muchas debilidades provenientes, no sólo de las dificultades económicas, sino también de la pérdida de valores compartidos y de los principios de solidaridad y cohesión social.

La desigualdad social se ha acrecentado, y por consiguiente el número de pobres. En la actualidad en muchos países de la región la pobreza alcanza al 60% de la población. En estas condiciones el combate contra la pobreza re-

quiere, más que nunca, ser parte de una estrategia de desarrollo global y de instrumentos dirigidos no sólo –como en el pasado– a incorporar y a transformar a los pobres al “sector moderno” sino orientados a transformar y ampliar este sector.

La pobreza tiene otro rostro y otro significado, dado el contexto nacional e internacional; por tanto, su superación exige instrumentos de política y programas de acción, acordes con la magnitud del reto y las enseñanzas de programas anteriores.

3. DESARROLLO, POBREZA Y EQUIDAD

Dados los cambios en el patrón de desarrollo y en los paradigmas de pensamiento, la magnitud y velocidad de las transformaciones a nivel mundial y el crecimiento de la pobreza en los países de la región, es conveniente replantear los enfoques e instrumentos de acción.

Merced a un trabajo sostenido a lo largo de más de dos décadas por organismos multilaterales de cooperación, universidades, gobiernos y ONGs, en la actualidad se da el consenso de que el objetivo del desarrollo es la persona y que el crecimiento económico es un medio para su realización.

Existen diversas aproximaciones al desarrollo humano y diferentes formas de medirlo, siendo la más generalizada la aproximación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por lo tanto, en esta sección no nos referimos a las conceptualizaciones y metodologías de medición del desarrollo humano y de la pobreza, sino a la relación entre los temas de equidad, desarrollo y pobreza.

Señalaremos, en primer lugar, algunos rasgos que hoy forman parte del pensamiento sobre desarrollo:

- El crecimiento económico no produce automáticamente beneficios generales para la población, ni a corto ni a mediano plazo.

- Es posible generar efectos redistributivos paralelos al crecimiento económico que refuercen a éste.
- El sesgo economicista que tiñó a las principales teorías del desarrollo, en su momento de apogeo, no permitió comprender la complejidad del proceso de desarrollo, y contribuyó a desvincular las propuestas de la marcha real de las sociedades y de sus prerrequisitos y consecuencias políticas.
- Las propuestas de desarrollo requieren aproximaciones y estrategias que permitan vincular las llamadas políticas económicas con las políticas sociales, y establecer las conexiones entre los aspectos macro y los sectoriales; ejemplo de esfuerzos en esta dirección fueron emprendidos con las políticas de empleo (Ver Singer 1989).
- Es necesario redefinir lo económico en su acepción estrecha y ampliarla para asumirlo como un proceso social que incluye producción, distribución, circulación y consumo.
- Debe superarse la reducción de lo social que se ha practicado, convirtiéndolo en sinónimo de indicadores sociales (salud, educación, vivienda, participación, etc.), o de medidas redistributivas.
- Es necesaria una relación entre Estado y mercado, evitar las polarizaciones y asumir la importancia crucial de la sociedad civil.
- Los puntos anteriores suponen que el desarrollo es un proceso global y complejo que involucra múltiples dimensiones articuladas entre sí, por lo que se requiere un esfuerzo para desarrollar un enfoque sistémico, que preste atención a lo cultural, económico, político y social (Ver Banco Mundial 1991, CEPAL 1991, Guimaraes 1990 y Wolfe 1982).

- El crecimiento económico es parte de este proceso global, y de la forma en que se presentan los arreglos institucionales para normar los derechos sociales que limitan o abren las posibilidades de las personas (Ver Sen 1983, 1988 y 1992).
- El objetivo del desarrollo no es el crecimiento económico per se, sino el acrecentamiento de las capacidades y derechos de las personas, y el perfeccionamiento de la organización social que los posibilite, respetando las diferencias y atendiendo al manejo adecuado del medio ambiente (lo cual introduce con fuerza el tema de la equidad y el de los estilos de desarrollo).
- Por tanto, las estrategias de desarrollo requieren un enfoque que articule economía, política e instituciones en función de las capacidades y derechos de las personas y de las especificidades y orientaciones valorativas de las sociedades.
- La meta para alcanzar el desarrollo no es única, ni supone homogenización de medios, valores y procedimientos. Se reconoce que el desarrollo descansa en un mínimo común de acuerdos compatibles con los logros actuales de la humanidad, pero que respetan las diferencias culturales y valorativas, entre países, y las diferencias culturales, políticas, étnicas y de género, al interior de los países.
- Por eso mismo, el desarrollo es un proceso socio-económico y político que requiere marcos y arreglos institucionales que posibiliten la concertación, el disenso, la participación y el manejo de los conflictos que surgen no sólo de los intereses, sino también de las pasiones (Hirschman).
- De ahí la importancia concedida a la democracia, sin equipararla con un tipo de arreglo institucional único, pues existen diversos marcos institucionales para ejercerla (por ejemplo: Inglaterra, Francia, Estados Unidos, por citar países centrales), como fundamento de la participación, el disenso

y la concertación y como parte constitutiva del respeto a las diferencias.

- Y de ahí la renovada importancia que se le otorga a la equidad.

La equidad, sin embargo, suele ser confundida con igualdad, con atención a las necesidades de los pobres y con justicia distributiva; sin duda, la noción encierra algo de cada uno de estos aspectos, pero no se equipara con ninguno ni con la condensación de los tres.

La equidad, al igual que la noción de desigualdad, atañe al conjunto de la sociedad, y hace referencia a la manera en que la estratificación social posibilita o impide el desarrollo de capacidades de los sujetos individuales o colectivos.

No se refiere, por tanto, sólo a las características de los pobres, ni a características individuales de pobreza o riqueza de los habitantes de un país, medida según los niveles de crecimiento y valoración de éste, sino a la manera en que la organización general de la sociedad permite o impide el acceso por parte de los individuos y colectividades a los recursos tangibles y no tangibles, y, por lo tanto, alienta o limita el desarrollo de capacidades de los sujetos.

La equidad es una noción global que articula las estructuras social, institucional, normativa, jurídica, cultural e ideológica, con la situación, condición, oportunidades y accesos de los sujetos individuales o colectivos, articulación que determina el grado de desarrollo de capacidades.

Por contrapartida, la noción de capacidades ² no es una noción definible y medible sólo en términos individuales, aunque se

2 El enfoque y las aproximaciones a derechos y capacidades usados en este texto son claramente tributarios de los planteamientos de Sen (1983, 1988 y 1992), aunque la responsabilidad de la interpretación, sesgos y errores son de entera responsabilidad del autor.

expresa individualmente, sino que también exige la correlación con la estructura social.

Las capacidades de las personas están condicionadas por los "derechos" efectivos de que gozan o carecen. Por derecho se entiende no sólo la normatividad jurídica (que es el grado de formalización más alto de ciertos tipos de derechos), sino también el conjunto de arreglos preestablecidos vigentes en toda sociedad que regulan el acceso a los bienes materiales y simbólicos de los sujetos, de acuerdo con clase social, etnia, género, edad y región.

Los derechos provienen, están pautados e integran los sistemas de normatividades que emanan y son formulados por las tres grandes esferas en que se desenvuelve la vida de las personas: estado, mercado y sociedad civil. Estas esferas corresponden a las tres dimensiones de estratificación social planteadas por Weber: poder, clase y status.

Las capacidades no están referidas sólo a habilidades y destrezas, sino también a las disposiciones y condiciones de las personas para hacer cosas valiosas y ser valoradas, en un marco de opciones elegidas con libertad, que incluye los recursos materiales e intangibles para esos propósitos. El enfoque de las capacidades, conviene reiterarlo, conjuga aspectos individuales (destrezas, vocaciones, habilidades, opciones) y aspectos sociales (situación y condiciones que permitan la realización de las opciones); en otras palabras, la forma en que está organizada la sociedad señala los derechos de las personas y determina sus capacidades.

La equidad, al estar referida a la organización general de la sociedad, incluye al conjunto de individuos y al tipo de vinculaciones que éstos establecen entre sí, y no sólo a los pobres. Equidad es una meta, una forma de ver el mundo, un conjunto de procedimientos, un estilo de organizar la sociedad y los resultados de la acción económica y políticas, medibles en referencia a la ampliación de capacidades de las personas y a la redefinición de derechos.

Por otro lado, la equidad, como concepto ligado al desarrollo, surge de:

- a) Los fracasos de los modelos anteriores centrados en el crecimiento económico.
- b) Las evidencias que señalan, a partir de análisis acuciosos, que muchos países lograron lo que hoy llamamos desarrollo, con base en estrategias afincadas en:
 - Apertura de la sociedad, mediante la ruptura de los órdenes estamentales, la consolidación del ethos del logro afincado en el trabajo, y la capacidad de crítica.
 - Apertura política, por medio de la democratización de de sus instituciones, la universalización de deberes y derechos, reglas generales, cultura política del disenso y la participación.
 - Instituciones que refuerzan la cohesión social.
 - Atención a las demandas internas que aminoraron las diferencias entre campo y ciudad y entre los sectores productivos, y que fortalecieron el mercado interno.
 - Rol activo del estado en la conducción del proceso económico y estrategias de inserción en el mercado internacional.
 - Importancia de las empresas y del mercado.
- c) La constatación empírica de que el desarrollo no es sólo crecimiento económico, sino que requiere el desarrollo de capacidades y derechos individuales y sociales que posibiliten la creatividad, gestión y organización.
- d) En la actual etapa de la economía mundial y del sistema político internacional, la competitividad descansa en la capacitación del capital humano, en el desarrollo de capaci-

dades y en el combate contra la desigualdad y la pobreza (Banco Mundial 1991; Sen 1983, 1988, 1992; Vuskovic 1990).

Sea cual sea el punto de partida (evaluación, balance o perspectiva), la equidad no es una dádiva, ni sólo un mandato imperativo de justicia (que lo es y hay que recalcarlo en estos tiempos de fáciles relativismos), sino un requisito indispensable para lograr el crecimiento y el desarrollo competitivo y sostenible, en la actual fase de globalización de la economía, la política y la cultura.

En la actual etapa, la noción de equidad permite ligar los objetivos del desarrollo (atención de los derechos, condiciones y capacidades de los sujetos) y del crecimiento económico (productividad, competitividad y eficiencia) con las formas, normatividades y responsabilidades políticas y sociales (democracia y respeto a las diferencias) para llevarlos a cabo.

En otras palabras, hoy equidad es simultáneamente una noción ética, política y práctica, que resume aspiraciones de las personas y las sociedades, sintetiza resultados y fracasos de los modelos anteriores, y recoge los retos de la nueva situación económica y política mundial.

**METODOLOGIA PARA EL
DIAGNOSTICO MICRORREGIONAL**

Orlando Plaza
Sergio Sepulveda

Introducción

El desarrollo de la agricultura en general y del sector rural en particular en América Latina y el Caribe (ALC) enfrenta en la actualidad nuevos retos y oportunidades, como resultado de la creciente globalización de sus economías y la apertura comercial global.

Por otra parte, durante décadas ALC ha luchado por disminuir los contingentes de su población pobre, que aún persiste en el sector urbano y en las áreas rurales; sin embargo, los resultados no han sido los esperados, en parte debido a la excesiva centralización de las decisiones políticas y a la concentración espacial de la inversión pública y privada en un reducido número de centros urbanos de tamaño mediano y grande en algunas regiones del territorio nacional. Asimismo, las políticas de estabilización económica que la mayoría de los países implementan han reducido drásticamente la inversión pública hacia aquellas instituciones que prestan servicios a la población rural; ambos fenómenos han generado impactos sociales indeseados, traducándose en mayores niveles de pobreza en todos los sectores de la economía y transformándose en posibles factores desestabilizantes del sistema social nacional.

En todos los países ha aparecido, en los últimos años, una nueva tendencia que impulsa la descentralización de las funciones públicas y una mayor participación de las comunidades en los gobiernos locales o municipales. Se espera con ello fomentar un proceso de desarrollo que responde a las demandas de la población y que tiene como base operativa la participación ciudadana, con la perspectiva de que este proceso aumente la eficiencia en el uso de los recursos públicos y garantice una distribución más equitativa entre las distintas categorías sociales, así como también entre las diversas regiones de cada territorio nacional.

En ese contexto, uno de los desafíos principales que tienen los países de América Latina y el Caribe es promover el desarrollo sostenible de sus

economías, cuya base sea la competitividad de la agricultura con niveles crecientes de equidad social, espacial y ecológica.

El redireccionamiento político-administrativo del proceso de toma de decisiones hacia las municipalidades descubre un conjunto de nuevas necesidades operativas y funcionales de los propios gobiernos locales; entre éstos se pueden mencionar instrumentos que orienten la canalización eficiente de recursos financieros hacia prioridades de inversión técnicamente definidas.

UNA REVISION CONCEPTUAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La visión espacial y el manejo territorial del concepto de desarrollo rural sostenible que orienta esta metodología tiene, como punto de partida, los principales planteamientos teóricos y metodológicos del desarrollo económico regional y es complementada con algunos elementos de geografía moderna. Estos, a su vez, tienen como fundamento el análisis de los problemas económicos y sociales geográficamente localizados, para lo cual se utilizan modelos económicos y matemáticos (Gore 1984). En este contexto, estas ciencias tienen como principal preocupación el diseño de instrumentos de política para el desarrollo espacial en regiones y áreas urbanas, en especial aquellas que buscan corregir los desequilibrios de ingresos, tasas sesgadas de crecimiento de producción y patrones inadecuados de transporte y movimiento de bienes. El objetivo global que ordena este tipo de análisis es el bienestar de la sociedad nacional. Además, dichas disciplinas prestan especial atención al análisis de sistemas económico-ecológicos, a la formación de grupos de negociación (coaliciones) y a la resolución de conflictos. Esta última preocupación se debe al reconocimiento de que los actores productivos, localizados en determinados espacios territoriales, no sólo responden a factores económicos en sus procesos de toma de decisiones.

La visión aquí planteada tiene como eje motor el mercado, en sentido estricto; se ponderan los elementos económicos tradicionales y se presta especial atención a sus actores sociales. Al mismo tiempo, se enfatizan las interfases entre la agricultura, la base de recursos naturales y el comercio. En este sentido, los argumentos ela-

borados se encaminan en la dirección típica del desarrollo regional, (Boisier 1992) lo cual implica un proceso de cambio en diversas dimensiones: la socioeconómica, la ecológica, la político-institucional y la tecnológica-productiva, así como también sus interacciones. Es decir, se da un viraje hacia el uso y manejo racional de unidades territoriales (regiones y microrregiones) para concretar una perspectiva de desarrollo de largo plazo. De hecho, se plantean cambios que comprenden la reasignación en el uso de la base de los recursos naturales y el acceso a ellos; aumentos en los niveles de productividad y en el grado de diversificación de la producción; la transferencia del poder político hacia los gobiernos locales; la redistribución del acceso a los procesos de toma de decisiones y la distribución equitativa de las oportunidades generadoras de empleo e ingresos, entre otros.

El Desarrollo Sostenible Microrregional se concibe como un marco de referencia conceptual orientador de estrategias, políticas y programas de desarrollo rural nacional, el cual sirve de fundamento tanto para lograr cambios en las causas estructurales y funcionales de los desequilibrios espaciales y socioeconómicos, como para corregir algunas tendencias indeseables y promover la transformación del medio rural con una perspectiva de largo plazo. Todo ello en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo y con las debidas vinculaciones al comercio doméstico e internacional.

DESARROLLO SOSTENIBLE EN EL PLANO NACIONAL

El desarrollo sostenible (DS) nacional toma como uno de sus puntos de referencia la definición planteada por el informe de la Comisión Brundtland. En él se define el DS "como el proceso capaz de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas" (Naciones Unidas 1987). En esta perspectiva, el desarrollo económico y el uso racional de los recursos medioambientales están inexorablemente vinculados. El DS se plantea en términos de aquel proceso de transformación de las diferentes dimensiones o componentes del "sistema de la sociedad nacional" (Trigo et al 1991) que implica mutaciones en la asignación de las inversiones, los cambios institucionales y políticos, conjugados con las transfor-

maciones de orden tecnológico e informático que garanticen un uso racional de la base de recursos medioambientales y, con éstos, satisfacer las necesidades y aspiraciones de todos los grupos sociales en el presente y el futuro.

Desde una perspectiva de corte ecológico y ético se plantea el DS como una relación entre sistemas ecológicos de mayor cobertura y dinamicidad, en los cuales se afiancen los siguientes elementos: a. que la vida humana pueda continuar indefinidamente; b. que las individualidades humanas tengan la posibilidad de crecer y multiplicarse; c. que las particularidades culturales puedan sobrevivir; d. que las actividades humanas se procesen dentro de límites que no pongan en peligro la diversidad, complejidad y funciones del sistema ecológico que sirve de base a la vida (Constanza, R. y otros, 1991).

Ya en la vertiente de la nueva economía ecológica, el desarrollo sostenible en el plano nacional enfatiza no sólo la importancia de la ineficiencia e ineficacia del mercado como causa de la degradación de los recursos naturales, sino también la necesidad de su gestión eficiente. Esta definición reconoce los factores condicionantes de carácter ecológico y distributivo de la economía y el papel trascendental que pueden desempeñar las instituciones para promover un manejo racional del medio ambiente. Esta concepción refleja la importancia que tiene la eficiencia económica en el uso de los recursos naturales, pero también subraya los aspectos distributivos del desarrollo entre generaciones y entre grupos sociales de una misma generación.

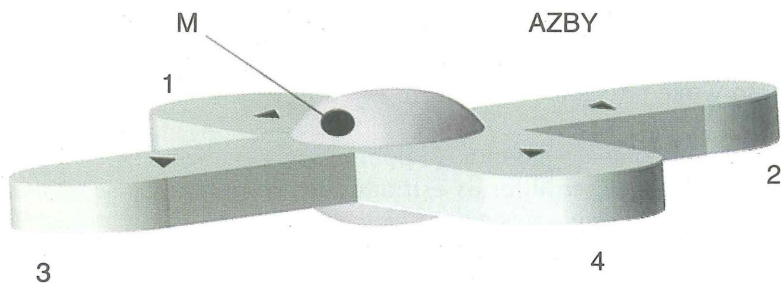
En el ámbito nacional, la concepción del DS de la agricultura y el medio rural se concibe como parte de un proceso que se vincula, por lo menos, con dos interfases: la base de recursos naturales y el medio ambiente, en general, y el comercio, en particular. Es decir, los actores sociales y agentes económicos utilizan la base de recursos naturales y adquieren insumos para satisfacer sus necesidades de producción, y ofrecer bienes y servicios a los consumidores mediante la intermediación de los "mercados" y sus respectivos agentes. Todo este proceso tiene como superestructura el sistema institucional y jurídico vigente en cada país.

Las decisiones sobre política macroeconómica tomadas en el plano nacional, evidentemente, condicionan las posibilidades reales para promover actividades concertadas y coherentes de DS a nivel meso y microrregional.

En el contexto anterior, la pobreza se visualiza como causa y efecto de los desequilibrios estructurales nacionales y se postula que cualquier esfuerzo que se realice para resolver los problemas ambientales será neutralizado, a menos que se adopte una perspectiva distributiva más amplia para resolverlo. Tanto los pobres rurales como los urbanos generalmente se ven compelidos a hacer un uso intensivo de los limitados recursos naturales a los cuales tienen acceso. Al mismo tiempo, sus objetivos de corto plazo los inducen a minimizar sus costos de producción. Ambas situaciones provocan costos medioambientales que se traducen en el alto grado de erosión del suelo, la alteración de microcuencas y las fuentes de agua, la pérdida en la calidad del agua disponible, el vertido de efluentes contaminantes, entre otros.

En esta línea de análisis, cabe retomar los argumentos de Hollis Chenery y de sus colegas más modernos, como Montek S. Ahluwalia, quienes plantean que "para ser realistas, los objetivos distributivos de los beneficios del desarrollo deben ir más allá de las medidas de alivio a la pobreza para cubrir temas que afectarán en alguna medida a los no pobres" (Ahluwalia, 1995).

En síntesis, para que el desarrollo sea sostenible debe ser concebido como un proceso multidimensional e intertemporal, en el cual la trilogía equidad, sostenibilidad y competitividad se sustentan en principios éticos, culturales, socioeconómicos, ecológicos, institucionales y políticos y tecnológico-productivos (Fig. 1). Dicha figura representa un sistema microrregional compuesto por las cuatro dimensiones, así como por las interacciones al interior de cada una de ellas y entre ellas. El espacio de interacción entre las dimensiones está representado por la esfera AZBY y es definido, en principio, como el "espacio de desarrollo sostenible"; esto es, el sistema sólo puede alcanzar un equilibrio estable en su interior tal como señala el punto M.



DIMENSIONES:

1. Institucional-política
2. Socio-económica
3. Productivo-tecnológica
4. Ecológica

Fig. 1 Sistema Microrregional Multidimensional.

Los planteamientos presentados se constituyen en los principales desafíos por resolver, con respecto a la posibilidad efectiva de la asignación presente de la producción, el consumo y, por ende, el grado de utilización de la base de recursos medioambientales, entre diversos espacios territoriales y entre diferentes grupos sociales. Este reto se torna aún más complejo al incorporar explícitamente el tema de la intertemporalidad; es decir, las mismas relaciones arriba señaladas deben ser analizadas con la incorporación de un factor adicional: el tiempo –presente *versus* futuro–, lo cual acrecienta algunos elementos intangibles en una función que, por definición, es suficientemente compleja.

Como es evidente, en el centro de la discusión del DS se encuentra el ser humano, su cultura, sus estilos de vida y sus patrones de producción y consumo. Es claro que la transformación multidimensional, aludida anteriormente, tiene como punto de partida la reeducación de los recursos humanos a todos los niveles.

Finalmente, los vínculos entre desarrollo sostenible nacional y desarrollo regional y microrregional sostenible son obvios; de hecho, en orden descendente, cada uno de ellos es un subconjunto del anterior; así, el DSM se entiende como una submatriz de un proceso significativamente más amplio (nacional), el cual involucra factores y actores nacional e internacionales que condicionan permanentemente el quehacer a los otros dos niveles. (Potter y Richardson 1993).

HETEROGENEIDAD: BASE PARA UN ENFOQUE ESPACIAL

El estilo de desarrollo prevaleciente en la mayoría de los países de la Región ha producido diversos tipos de efectos, a menudo deseados y previsibles y, en algunos casos, totalmente indeseados e imprevisibles. Estos efectos son perceptibles en perfiles variados de tiempo (desde unos pocos meses hasta algunas décadas) y condicionan la configuración de los patrones de asignación de recursos, distribución de los beneficios del desarrollo y manejo de los recursos naturales. Es decir, el modelo nacional de desarrollo determina la distribución espacial de las actividades económicas, la concentración territorial de la población, la localización y el grado de crecimiento de los centros urbanos, así como también los tipos de vínculos entre determinadas unidades territoriales y el resto de un país.

En la práctica, este fenómeno ha generado un proceso de diferenciación espacial en el cual cada región adquiere papeles productivo-económicos y sociopolíticos concretos, como componente funcional de una compleja matriz de desarrollo nacional. Además, esta especificidad espacial ha inducido tipos particulares de vinculación entre diversas unidades territoriales en un espacio nacional; en algunas regiones, tienen la connotación de una relación de dependencia mientras que, en otras, implican un papel de dominancia. (Boisier 1994).

La diferenciación espacial y los tipos de enlaces entre regiones se hacen evidentes por medio de tres características del sistema socioeconómico y político-institucional: i) concentración geográfica de las actividades económicas y de la población en unas pocas unidades territoriales y en centros urbanos que tienden a transformarse

en megalópolis; ii) centralización, en estas unidades territoriales, del sistema institucional responsable por los procesos de toma de decisiones ; iii) disparidades extremas en el nivel de las condiciones de vida entre la población localizada en estas unidades territoriales y la que habita en otros espacios territoriales.

Las diferencias establecidas dentro de los sistemas aludidos son el punto de partida del enfoque conceptual del DSM. De hecho, la heterogeneidad espacial y socioeconómica instaurada en el sector rural, la diversidad institucional y política de las situaciones locales y las diferencias ecológicas entre unidades territoriales, así como los enlaces desarrollados por estas unidades con el resto de la economía, delinean los elementos centrales del diagnóstico sobre los cuales se fundamenta la propuesta de desarrollo sostenible micro-regional.

Esta propuesta tiene como elementos gravitantes la modificación de aquellas variables que generan las tendencias desequilibrantes en las dimensiones socioeconómicas, políticas y ecológicas, así como también entre ellas. Para eso se propone trabajar con base en escenarios alternativos de desarrollo, los cuales implican procesos de transición entre un estadio actual y una situación futura. Como es fácil deducir, cada proceso de transición supone períodos de maduración diversos y requerimientos de inversión diferentes, en función de la brecha entre el nivel de desarrollo presente y la visión del nivel futuro planteado como objetivo.

APROXIMACION CONCEPTUAL

Se define el DSM como el proceso de transformación de estas unidades territoriales, fundamentado en una estrategia nacional y políticas *ad hoc* diseñadas específicamente para superar los factores responsables por los desequilibrios espaciales, sociales, económicos e institucionales, que impiden el pleno desarrollo del sector rural e inhiben una efectiva participación de su población en los beneficios del proceso de crecimiento.

No obstante, este enfoque reconoce las fallas del mercado como una de las causas del uso irracional de los recursos naturales

renovables. También concede un papel crítico a las diferencias intergeneracionales, sociales y espaciales que impone el modelo de desarrollo nacional. La definición resalta, por un lado, la importancia de la eficiencia económica para promover el desarrollo sostenible en el sector rural y, a la vez considera la enorme importancia de una distribución equitativa en el acceso a los beneficios del desarrollo económico (A. Ahluwalia 1995).

En ese contexto, los objetivos del DSM trascienden ampliamente las actividades aisladas y/o los proyectos específicamente diseñados para pequeños productores o campesinos; dichos objetivos establecen tanto la transformación de las relaciones y tendencias estructurales responsables por los desequilibrios espaciales del sector rural, como la rearticulación equitativa de aquellas unidades territoriales marginadas a los centros regionales y/o nacionales de desarrollo económico. Evidentemente, esta definición propone explícitamente una perspectiva multidimensional de largo plazo, que garantice el uso racional de los recursos renovables.

Este enfoque define a la microrregión como la unidad de análisis, planificación y acción para el desarrollo rural sostenible. Este espacio de operación se define como el escenario territorial en el que se procesan relaciones sociales y económicas históricamente determinadas y cuyas fronteras son fácilmente reconocibles. Esta unidad territorial presenta cierto grado de homogeneidad desde el punto de vista de su potencial y de sus limitaciones, tanto ecológicas y productivas como sociales e institucionales; desde esta perspectiva, representa un escenario apropiado para asignar recursos que promuevan su transformación multidimensional.

La microrregión se concibe, entonces, como aquel espacio mínimo en el cual es posible ejecutar actividades de naturaleza diversa, tales como la protección de recursos naturales estratégicos (suelo, fuentes de agua dulce y la biodiversidad presente en el bosque tropical y otros ecosistemas) y el desarrollo de programas orientados a potenciar las capacidades productivas de la comunidad y de combate a la pobreza, entre otros.

En términos económico-productivos, adquiere especial relevan-

cia el estímulo que se le otorgue a la competitividad a nivel de empresas productivas primarias y sus vinculaciones a determinadas cadenas producción-consumo, como por ejemplo cadenas agroalimentarias. Con este objetivo, en un contexto de organización y planificación microrregional se pueden superar los puntos de estrangulamiento causados por la inadecuada infraestructura física y social (en carreteras, puestos de salud, telecomunicaciones, investigación aplicada sobre tecnología, educación-capacitación y escasa capacidad gerencial en el sector público y el privado). Este énfasis en la competitividad plantea la respuesta a la cuestión básica de que para llegar a ser competitiva la agricultura y el medio rural, la población rural debe contar con el acceso a los servicios de apoyo a la producción y con los servicios sociales básicos.

La importancia de visualizar escenarios territoriales viabiliza también la incorporación de una lógica de economías de escala para determinadas actividades productivas; en efecto, en este argumento es importante resaltar el posicionamiento de Porter (Porter 1990) con respecto a la concentración geográfica (*clusters*) de ciertas actividades productivas, cuyo propósito es garantizar la eficiencia por medio de la sinergia entre actividades y destrezas en el desempeño de tareas complementarias, que integran la compleja cadena entre producción primaria y comercialización de bienes y servicios.

Este tipo de concatenación entre producción y consumo viabiliza el aprovechamiento completo de determinados subproductos del proceso productivo primario; tal es el caso de actividades pecuarias y del uso eficiente y apropiado de cueros, cuyo valor agregado puede tornarse, inclusive, mayor que el valor del producto principal, carne o leche. Los ejemplos más conocidos son el salmón en Chile, la piña en Costa Rica, los cítricos en Brasil, ciertas hortalizas en Guatemala y las flores en Colombia.

Desde el punto de vista operativo, la definición de la unidad de análisis y operación debe ser vista de manera pragmática y flexible. En algunos casos, la microrregión puede corresponder con el espacio físico de una microcuenca; en otros, esta unidad podrá establecerse como equivalente a un municipio o a un grupo de muni-

cipios. El trabajo en estos escenarios pretende precisamente integrar la dimensión político-administrativa con aquellas que se relacionan con el manejo de los recursos naturales y la organización social y que, al mismo tiempo, constituyen un escenario apropiado para la ejecución de actividades de planificación con plena participación de la población local.

En resumen, lo que se pretende es orientar la acción hacia una unidad territorial en la cual se puedan realizar diagnósticos que sirvan de base a estrategias de desarrollo sostenible, conducentes a programas de inversión y proyectos específicos. Esto, como parte de un proceso de planificación descentralizada, orientada por una instancia de gobierno local, con plena participación de las organizaciones de la sociedad civil y con una perspectiva multidimensional de largo plazo.

En la práctica, este enfoque tiene por objeto instrumentar las instancias de gobiernos locales o regionales, localizando (*geo-referenciando*) su potencial y sus principales cuellos de botella o conflictos, para luego diseñar estrategias de desarrollo que se ajusten a su realidad y permitan potenciar su base productiva.

DIMENSIONES DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

El tratamiento multidimensional del desarrollo sostenible es apenas el reflejo de la compleja realidad del "sistema nacional" y de cada uno de aquellos componentes que se busca modificar para transformar el medio rural. No obstante se reconoce que cada dimensión tiene sus características propias y, a la vez, está condicionada y condiciona las otras dimensiones. Estas se presentan a continuación en forma separada con fines didácticos. En efecto, las interacciones entre componentes de diferentes dimensiones pueden, en determinado momento y circunstancia, ser tan importantes como los componentes principales de una dimensión señalada.

Tal como se mencionó arriba, conceptualmente se conciben cuatro dimensiones del DSM que corresponden, a su vez, a igual número de componentes del sistema de ordenamiento de las sociedades nacionales. De manera sucinta, la lógica de esos ordena-

mientos tiene como base, además de la organización de dichas sociedades, a los mecanismos de articulación entre los diversos grupos, para cumplir las actividades básicas de producción y reproducción (*dimensión socioeconómica*).

Para garantizar el funcionamiento de las sociedades nacionales se han establecido diversos arreglos institucionales y políticos, cuyo objetivo es normar y orientar sus actividades y relaciones (*dimensión institucional-política*). Este esquema de ordenamiento social ha puesto especial énfasis en las normas de las actividades productivas y en la utilización de la tecnología, como instrumento para asegurar la supervivencia de sus poblaciones, y para garantizar excedentes que viabilicen el comercio con otros países (*dimensión productivo-tecnológica*). Todas estas actividades productivas utilizan energía y recursos naturales renovables y no renovables como insumos básicos y generan bienes de consumo y/o productos primarios; a la vez, en la mayoría de los casos, ocasionan externalidades medioambientales negativas: efluentes contaminantes, erosión, deforestación, entre otras (*dimensión ecológica*).

a. Dimensión socioeconómica

La dimensión socioeconómica no sólo está referida a la distribución espacial y etaria de la población sino que remite, de manera especial, al conjunto de relaciones sociales y económicas que se establecen en cualquier sociedad y cuya fundamentación es tan variada como la religión, la ética y la propia cultura. En efecto, son precisamente estas relaciones las que determinan, en buena medida, el grado de acceso a las diversas formas del poder político regional y local.

Asimismo, esta dimensión tiene también como referente obligatorio a la población en cuanto incorpora actores del desarrollo, con especial énfasis, en primer término, en sus diversas formas de organización y participación en los procesos de toma de decisiones, en el nivel de organización de los diversos grupos de interés, formados en torno a necesidades percibidas como comunes y, en segunda instancia, al tipo y fuerza de las interacciones entre la sociedad civil con los gobiernos locales y regionales, así como también otras

instancias institucionales del sector público. Este elemento de análisis tiene como fundamento el principio de que la población debe comandar su propio proceso de desarrollo.

En este caso particular, se percibe el tipo y fuerza de las alianzas sociales y la conformación de grupos de interés como mecanismos naturales de acceso y ejercicio del poder (*empowerment*), y la práctica de resolución de conflictos. Por lo tanto, los lazos de interacción social son de importancia decisiva para promover y consolidar el proceso de participación y democratización regional y local.

En este espacio microrregional, la población crece, se desenvuelve, se transforma y se relaciona, por medio de sus actividades productivas y económicas. Esta primera dimensión gravita de manera especial alrededor del recurso humano como actor del desarrollo, cuyo potencial de transformarse y transformar el medio que lo circunda, generando bienes y, también deteriorando su base de recursos naturales, lo posiciona en el centro del escenario. De manera que los aspectos económicos de esta dimensión están vinculados precisamente con la capacidad y habilidad de dichos actores para utilizar y combinar los factores de producción, en el sentido amplio, con el propósito de generar determinados bienes que satisfagan sus necesidades básicas y garanticen un excedente comercializable.

En este contexto, el grado de desarrollo de ciertos espacios territoriales está directamente vinculado, entre otros, a dos factores: en primer término, a las habilidades y destrezas de los recursos humanos, su capacidad real de generar excedente y reinvertirlo en esa misma localización y, como epítome, el grado de distribución de los beneficios del desarrollo entre los diversos actores privados, y entre éstos y los públicos.

Es fácil deducir que existen relaciones estrechas entre esta dimensión y la institucional-política; éstas se originan, principalmente, a través del acceso a los mecanismos de toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos para apoyar la infraestructura productiva y social. Así, se torna fundamental definir qué grupo social o como los diversos grupos negocian el manejo de los instru-

mentos de política económica y social (programas y proyectos) (Current y Sepúlveda 1995) a nivel de las instancias regionales y locales, como uno de los dispositivos más importantes para promover oportunidades de desarrollo socioeconómico.

b. Dimensión institucional y política

La dimensión institucional y política cobra particular interés en el proceso de democratización y participación ciudadana. En efecto, el principio que la sustenta es que la democracia viabiliza la reorientación del camino del desarrollo y, por lo tanto, la reasignación de recursos hacia diferentes actividades y grupos sociales.

Esta considera la estructura y el funcionamiento del sistema político, sea nacional, regional o local; asimismo, es el nicho donde se negocian posiciones y se toman decisiones sobre el rumbo que se desea impartir al proceso de desarrollo económico. Por otro lado, esa se cimienta en un sistema institucional público que responde a las características del sendero de desarrollo escogido. Por lo tanto, en esta dimensión se definen los grupos y roles hegemónicos de los actores que representan a los diversos grupos de interés y se plantean los diversos tipos de equilibrios políticos por medio del proceso de negociación.

Como se señaló, el resultado final y tangible de esta clase de negociación se refleja en la clase y el volumen de recursos asignados a varios programas, proyectos y obras específicas que, de una u otra forma, beneficiarán a la microrregión o región y que, en mayor o menor medida, satisfarán las demandas y necesidades de diferentes grupos.

Así, la dimensión política e institucional involucra al sistema institucional público y privado, a las organizaciones no gubernamentales, y a las organizaciones gremiales y grupos de interés, entre otros. El proceso de descentralización del aparato público y el fortalecimiento de los gobiernos locales y el énfasis renovado por la democratización, permiten vislumbrar un nuevo papel para los gremios de la sociedad civil y, por supuesto, para las ONG. Esto implica, al mismo tiempo, un rearrreglo del aparato público, en sentido

amplio, y de los canales, formas y mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones.

Por otro lado, los gobiernos regionales/locales y el sector público continuarán desempeñando un papel como articuladores del proceso y, en casos de imposibilidad de participación directa de la sociedad civil, también como promotores de las acciones de desarrollo sostenible.

Desde la perspectiva de la concepción del DSM, los espacios locales y regionales se transforman en el foro de negociación e intercambio de demandas y prioridades de los grupos sociales en las cuales los técnicos del sector público - como instancia tangible que representa al Estado-, cumplen apenas una función como agentes del desarrollo. No obstante, ambas partes (actores y agentes) pueden llegar a conformar equipos que promuevan y ejecuten propuestas de desarrollo coherentes con las demandas de las mayorías. Empero, la propuesta conceptual de desarrollo rural plantea la microregión como la unidad de acción; su ejecución exitosa sólo será posible en la medida en que se realicen ajustes en el sistema político e institucional en el ámbito nacional y regional, coherentes con un proceso de descentralización y transferencia del poder político hacia las regiones y los gobiernos locales en la búsqueda del *empowerment* real de la sociedad civil.

Ambas transformaciones pretenden aumentar de manera significativa las oportunidades y mecanismos de participación política de la sociedad civil. Lo anterior es fundamental para consolidar el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y las instituciones regionales, si se desea alcanzar un cambio en el estilo y nivel de la presencia del gobierno central en cada unidad territorial, de tal forma que la comunidad organizada defina sus principales problemas, identifique los servicios requeridos para enfrentar estos problemas, proponga soluciones alternativas en las cuales estarán dispuestas a participar hasta en su cofinanciamiento si fuese necesario. A este tipo de acciones impulsadas por la comunidad organizada, el Estado debe responder en forma orgánica y sistemática.

De la misma manera, esta dimensión sienta las bases para

viabilizar la renovación y el ajuste del marco institucional como parte del proceso de modernización institucional del sector público. En este nivel se consideran, además del papel del sector público, los nuevos roles que le pueden caber al sector privado, así como también a los mecanismos de interacción entre ambos. La anterior preocupación es parte de una de las hipótesis básicas de la propuesta: "la necesidad de aumentar la autonomía de los actores sociales-agentes económicos y la capacidad de gestión a nivel regional, microrregional y comunal", la cual es efectivamente el punto central de cualquier propuesta de desarrollo con una clara visión de largo plazo.

c. Dimensión productiva y tecnológica

Esta dimensión se vincula con la capacidad productiva y el potencial económico de las regiones y microrregiones, visualizada desde una perspectiva multisectorial que involucra las interfases de las actividades primarias con aquellas propias del procesamiento y el comercio, y con la otra, que corresponde al uso de la base de los recursos naturales. En el caso de la primera, se incluyen todas las actividades intermedias que se relacionan con el procesamiento de productos vinculados a determinadas *cadena agroalimentarias* y, por lo tanto, incluye actividades productivas y primarias y secundarias de diversos sectores de la economía.

Esta dimensión abarca técnicas y tecnologías específicas, es decir insumos modernos, generalmente agroquímicos y maquinaria utilizados en la producción agropecuaria y forestal. Adicionalmente, esta dimensión incluye también aquellas tecnologías requeridas para la transformación y procesamiento y transporte apropiado de estos productos. Lo anterior apunta en la dirección de garantizar la oferta de bienes transables de alta calidad al consumidor final.

Finalmente, la capacidad de gestión de los productores es un componente fundamental que condiciona la transición desde formas tradicionales a estadios más complejos y modernos de la producción. Sin duda, el factor de capacidad de manejo eficiente y competitivo de las unidades productivas en un contexto de cambios drásticos, tanto desde la oferta (*producción*) como desde la deman-

da (*mercados*), es decisivo para garantizar mayores posibilidades de éxito de la transformación productiva.

Además, una importante porción de esta dimensión se refiere a las relaciones económicas y productivas generadas en los "mercados" de cada unidad territorial y en otros localizados en diferentes unidades pero que, debido a su dimensión y presencia, inducen transformaciones y modifican las tendencias productivas tradicionales en la microrregión.

En el contexto de esta dimensión, debe prestarse especial atención a las denominadas *tecnologías tradicionales*, en las cuales, en muchos casos es posible encontrar solución a determinadas contradicciones que genera la tecnología de punta y las externalidades medioambientales negativas que resultan de su aplicación.

Estas tecnologías se derivan de un acervo ancestral de conocimientos empíricos, cuya valía ecológica, práctica y económica se está reconociendo cada vez con mayor fuerza, razón por la cual se están fortaleciendo los procesos para su identificación y rescate. Generalmente las comunidades nativas se transforman en el foco de estas iniciativas, ya que son las detentoras del legado de conocimientos básicos para las prácticas de manejo y aprovechamiento del bosque, y de la utilización de subproductos silvestres (fibras, alimentos, medicinas, etc.) que resultan en impactos medioambientales negativos menores.

d. Dimensión ecológica

Esta dimensión surge del postulado de que el futuro del desarrollo depende de la capacidad que tengan los actores institucionales y los agentes económicos para conocer y manejar, según una perspectiva de largo plazo, su *stock* de recursos naturales renovables y su medio ambiente. En esta dimensión se presta especial atención a la flora y la fauna como base de la biodiversidad y, en especial, a los recursos naturales renovables como el suelo, el agua y la cobertura vegetal (bosque), que son los factores que en un plazo menor determinan la capacidad productiva de determinados espacios.

En esta perspectiva, cualquier actividad productiva que se promueva debe adecuarse a un conjunto de parámetros que aseguren el manejo racional del *stock* de recursos naturales y el medio ambiente. Esta visión adquiere un alcance especial desde que la unidad territorial de acción de DS está particularmente condicionada por su base de recursos naturales. De ahí que esta dimensión se relaciona principalmente con el potencial productivo de zonas agroecológicas y los conflictos que surgen entre el potencial de uso de sus recursos naturales y su uso efectivo. Este tipo de análisis busca resaltar las condicionantes y el potencial de los recursos naturales con el fin de garantizar su manejo racional *libre de conflictos*. Esta perspectiva pretende servir de base para promover las inversiones en agricultura y la producción forestal que maximicen la utilización de procesos tecnológicos e insumos limpios, así como los conflictos de uso de los recursos naturales y minimicen la generación de efluentes tóxicos.

En este contexto, la interacción entre los agentes económicos y el medio ambiente es fundamental; de allí que se torna trascendental la formación (capacitación) de la sociedad civil en general y de los representantes de los gobiernos locales y las instituciones regionales, con el objeto de garantizar su participación activa en el manejo de los recursos naturales. Adicionalmente, en este nivel se destaca el papel del sector público y el privado, así como también sus mecanismos de interacción y los dispositivos legales que pueden viabilizar la utilización racional de los recursos naturales y el medio ambiente.

Las dimensiones definidas como requisitos para alcanzar el DSM surge de la consolidación del conjunto de objetivos de la estrategia de desarrollo rural nacional, los cuales se explicitan a continuación:

- i. Transformar el medio rural para consolidar las bases de un proceso de desarrollo sostenible para:
 - fortalecer su autonomía sociopolítica y económica;
 - mejorar sus enlaces con los centros de desarrollo (aledaños);
 - fortalecer los vínculos rural urbanos;

- promover el uso racional de los recursos naturales renovables;
 - multiplicar las actividades conjuntas de diversos agentes productivos;
 - facilitar las asociaciones entre el sector tradicional y el moderno;
 - potenciar la capacidad de los actores públicos y privados;
 - intensificar los vínculos entre el sector productivo primario y las actividades complementarias tales como el procesamiento.
- ii. Ofrecer una opción racional y eficiente para reducir sustancialmente la pobreza rural, sentando las bases para maximizar la sinergia entre las políticas sociales y económicas.
- iii. Fomentar la consolidación de un sistema institucional descentralizado y moderno.

ELEMENTOS BASICOS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Los componentes claves para lograr un proceso de desarrollo rural sostenible con estas características deben diseñarse y ejecutarse al nivel nacional (macro), regional (meso), y al local (micro); algunos de estos son:

a. Nivel nacional

- Una estrategia y un conjunto claro de políticas específicas para el desarrollo rural sostenible con una clara visión de largo plazo y coherente con la política macro y meso.
- Marco institucional, legal y financiero acordes con las necesidades de un proyecto político administrativo nacional descentralizado.

b. Nivel regional

- Marco institucional, legal y financiero apropiado.

- Mecanismos para la acción institucional pública conjunta.
- Mecanismos de negociación entre grupos de la sociedad entre éstos y el sector público.

c. Nivel microrregional

- Fortalecimiento de la capacidad técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales, con el objeto de garantizar una capacidad de gestión moderna y eficiente acorde con los procesos de descentralización del aparato del Estado y democratización política.
- Rearticulación funcional de las regiones y microrregiones al sistema económico y político regional y nacional con una visión de largo plazo y sobre bases equitativas y sostenibles, teniendo como disparador actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias y con una cobertura espacial que incorpore y consolide las articulaciones rural-urbanas.
- Creación o consolidación de mecanismos y/o instrumentos que garanticen un acceso equitativo a los derechos de propiedad de los recursos productivos y a los servicios de apoyo a la producción.
- El incremento de las oportunidades para que la población rural pueda mejorar sus habilidades y capacidades para la gestión política, económica y financiera de sus propios procesos de desarrollo.

PRINCIPALES ELEMENTOS TEORICOS

Como se ha establecido, el desarrollo sostenible supone un proceso de grandes transformaciones estructurales, las cuales demandan ajustes en el propio *modus vivendi* de la sociedad moderna; es decir deberán modificarse inclusive los patrones de producción, consumo y distribución (H. Daly 1991).

Por ello encaminar las sociedades nacionales por la vía del desarrollo sostenible requiere negociar nuevas agendas de entendimiento en áreas tan diversas como la social, económica, política e institucional. Este capítulo se cierra con la presentación de un conjunto de definiciones teóricas que están presentes implícitamente y sirven de base tanto al marco conceptual revisado anteriormente como a la metodología de diagnóstico que se presenta más adelante, a la vez que pretende complementar el extensivo tratamiento otorgado al DSM.

Planteamiento del desarrollo sostenible microrregional

Es el proceso participativo cuyo objetivo es orientar y promover la transformación multidimensional del escenario utilizado como unidad de acción, en un período de tiempo mayor de una década. Este perfil temporal surge por definición propia del desarrollo sostenible y el tiempo de maduración significativo que requieren los procesos de transformación productivo, organizativo y político.

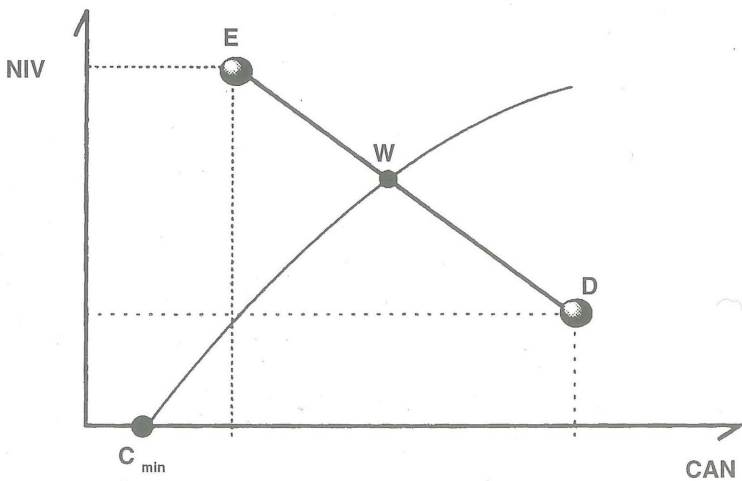
El punto de partida de dicho proceso es una situación del escenario observada en un momento pasado (T_0) (1980), y su tendencia hasta él presenta (T_1); ésta es la función central del diagnóstico, mostrar la situación actual de manera retrospectiva. Adicionalmente, el diagnóstico permite generar la imagen prospectiva (o imagen objetivo, según sea el caso) de la microrregión en determinado período de tiempo (T_2). Con base en estos elementos se puede avanzar hacia el segundo momento del planeamiento microrregional: la formulación de la estrategia para el DSM, el cual será posteriormente complementado por otros momentos del proceso, tal como la jerarquización de inversiones, la ejecución de proyectos, etc.

Trade- Offs

El paradigma del *trade-offs* está referido a la pérdida en disponibilidad de un producto o factor si se desea tener más de otro producto que no sea complementario.

Tomemos el caso de economías con un nivel reducido de capital natural (CAN) y con determinado nivel de vida (NIV), tal

como se representa en el gráfico 1., la única manera de que la población alcance un NIV mayor que el actual es reduciendo su stock de CAN. Este argumento se presenta cotidianamente, los *trade-offs* que existen en la práctica entre el NIV como un producto compuesto por el acceso a educación, salud, trabajo, ingresos, etc. y el CAN (Recursos naturales renovables, no renovables y el medio ambiente) como el otro producto en cuestión. La función $C_{\min}WJ$ representa la ruta de desarrollo de un país. Si su objetivo es alcanzar un mayor NIV es necesario reducir la disponibilidad de CAN y, por el contrario, la única forma de contar con una mayor y mejor *stock* de CAN es adoptar patrones de producción y consumo que conlleven pérdidas en NIV, manteniéndose todos los otros factores constantes. Es decir, las alternativas de *trade-offs* entre NIV y CAN implican en la mayoría de los casos un movimiento sobre la línea E - D.



Fuente: Pierce y Turner pag. 46. Adaptado y simplificado

Gráfico 1 : Paradigma de los *trade-offs*.

Externalidades

Este es un concepto básico de la teoría económica, el cual implica que algunos de los beneficios o los costos de un proceso productivo son externos al gestor de la acción; es decir, algunos de los costos o beneficios recaen sobre individuos ajenos al proceso que los genera. Por ejemplo, la tala de árboles en la parte alta de una cuenca generará beneficios directos a quien los corta y vende y generará externalidades negativas, vía erosión y sedimentación en las partes media y baja de la misma cuenca para otros agentes económicos. Al contrario, si se reforesta la parte alta de una cuenca habrán externalidades positivas para los habitantes de sus partes bajas (Maynard, J. Hufschmidt et al. 1983).

El planteamiento para resolver este tipo de efectos es "internalizar las externalidades", es decir, incluirlas en los cálculos económicos para que el proceso de toma de decisiones se realice con base en información total de los procesos productivos.

No obstante la precisión económica del término, en esta metodología se expande su acepción para incluir aquellos efectos sociales de determinadas políticas macroeconómicas, así como también de acciones del sector público. Estas externalidades sociales pueden ser positivas o negativas, según el tipo y grado de impacto en determinados grupos sociales. El caso más tangible de estos efectos se ha podido detectar con la aplicación de las políticas de ajuste sectorial y, más recientemente, en el proceso de apertura comercial. En ambos casos se han producido ganadores y perdedores, entre los últimos se cuentan aquellos que han sido afectados por el incremento sustantivo de las tasas de desempleo y la quiebra masiva de pequeños negocios urbanos y rurales.

Largo Plazo

El proceso de desarrollo sostenible es por naturaleza de largo plazo, la mayor parte de las transformaciones que se puedan proponer en la dimensión social (recursos humanos), ecológica (recursos naturales y medio ambiente), político institucional (marco legal y político) y económico (productiva) requieren períodos de maduración que sobrepasan una década y pueden llegar a cubrir una generación. En efecto, en algunos casos de actividades productivas con

especies forestales de crecimiento lento, su período de maduración sobrepasa los 25 años (Current y Sepúlveda 95).

Para nuestro análisis hemos adoptado como largo plazo un rango de tiempo que fluctúa entre los quince y los veinte años; no obstante, es necesario enfatizar que ésta debe ser una definición flexible, para adaptarse a los requerimientos de tiempo de maduración de diversas situaciones.

Escenario

En este caso se utiliza el término escenario para enfatizar la característica espacial del desarrollo sostenible y la definición de la unidad mínima de acción -microrregión-. Las cuatro dimensiones del DSM y las interacciones entre ellas se pueden reconocer fácilmente en este espacio, de la misma manera que las interrelaciones de diversos actores y factores al interior de cada una de ellas. Las figuras 2,3 y 4 de las páginas siguientes, muestran con claridad esta característica y además la transformación de dicho escenario en el tiempo, para lo cual se utiliza una imagen retrospectiva, una presente y otra prospectiva de la misma unidad territorial. El escenario microrregional se considera una unidad política y administrativa funcional, y por ende, es un espacio natural que facilita:

- La aplicación práctica de un enfoque holístico del desarrollo.
- El análisis y diseño de instrumentos de acción específica para lidiar con temas relacionados con el bienestar de la sociedad rural.
- El fortalecimiento del proceso de democratización por medio del incremento de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de unidades territoriales menores.
- El *empowerment* de los gobiernos locales y regionales.
- El análisis de la interacción del hombre con el medio ambiente.
- La integración de la acción interinstitucional a nivel local.
- La planificación y ejecución de actividades involucrando las cuatro dimensiones claves: económica, social, institucional y ecológica.
- La ejecución de acciones articuladas a nivel microrregional y de unidades productivas.
- La focalización de la acción hacia clientelas o problemas específicos.

Figura

Nº 2

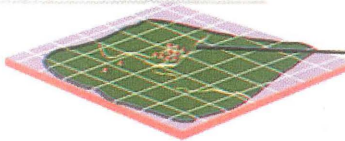
Escenario Multidimensional

Dimensión

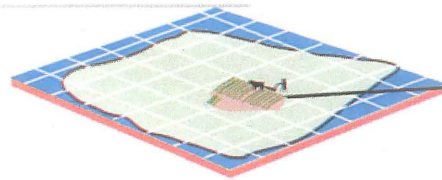
Institucional
Política



Socio
Económica



Productivo
Tecnológica



Ecológica

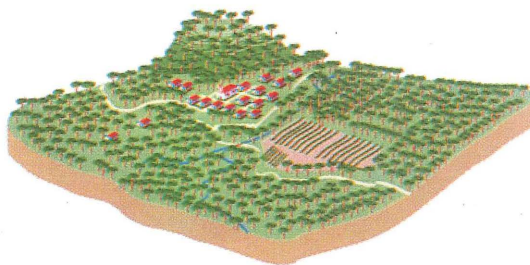
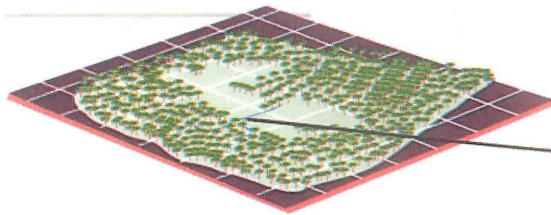


Imagen #1: Retrospectiva

Figura

Nº 3

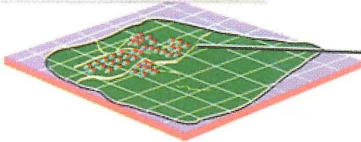
Escenario Multidimensional

Dimensión

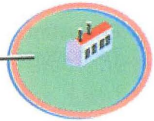
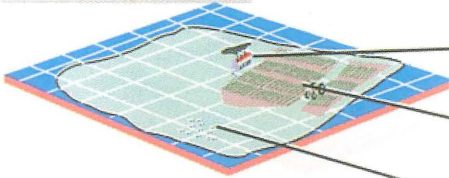
Institucional
Política



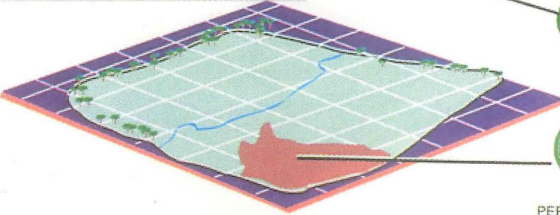
Socio
Económica



Productivo
Tecnológica



Ecológica



PERDIDA DE SUELOS

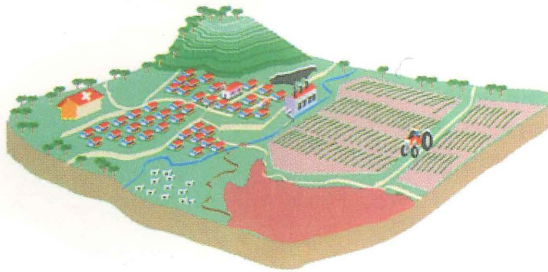


Imagen #2:Presente

Figura

Nº 4

Escenario Multidimensional

Dimensión

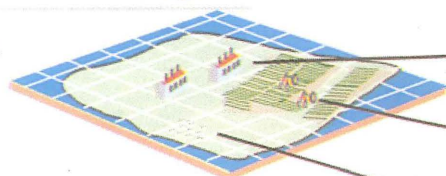
Institucional
Política



Socio
Económica



Productivo
Tecnológica



Ecológica

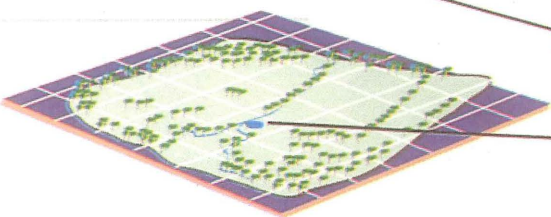


Imagen #3: Prospectiva

Tendencias

El análisis de tendencias se hace necesario para evaluar la dinámica temporal inherente en el proceso de desarrollo sostenible en sus cuatro dimensiones. En el caso específico de esta metodología, cuando se hace referencia a tendencia, ésta tiene como base apenas una extrapolación lineal entre los valores observados (o la apreciación cualitativa) de una variable, conjunto de variables o de un fenómeno determinado en dos o más momentos; sólo en casos muy especiales se refiere a una estimación econométrica, tal como se presenta por motivos didácticos en los Gráficos 2A, B y C. En el primero se toma como ejemplo las tasas crecientes de deforestación (indicador) para un período semejante; la proyección de dichas tasas, si todos los otros factores se mantienen constantes, indica que ésta alcanzará las 30,000 Hectáreas en el año 2010.

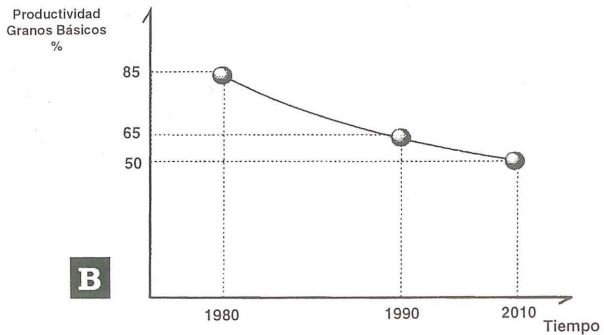
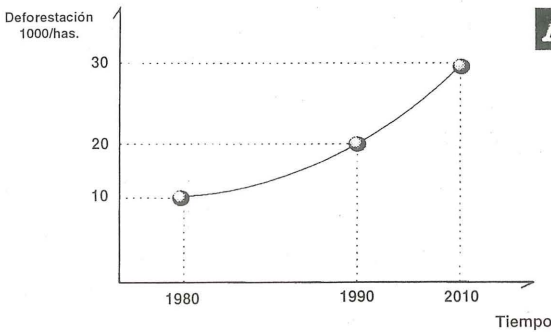
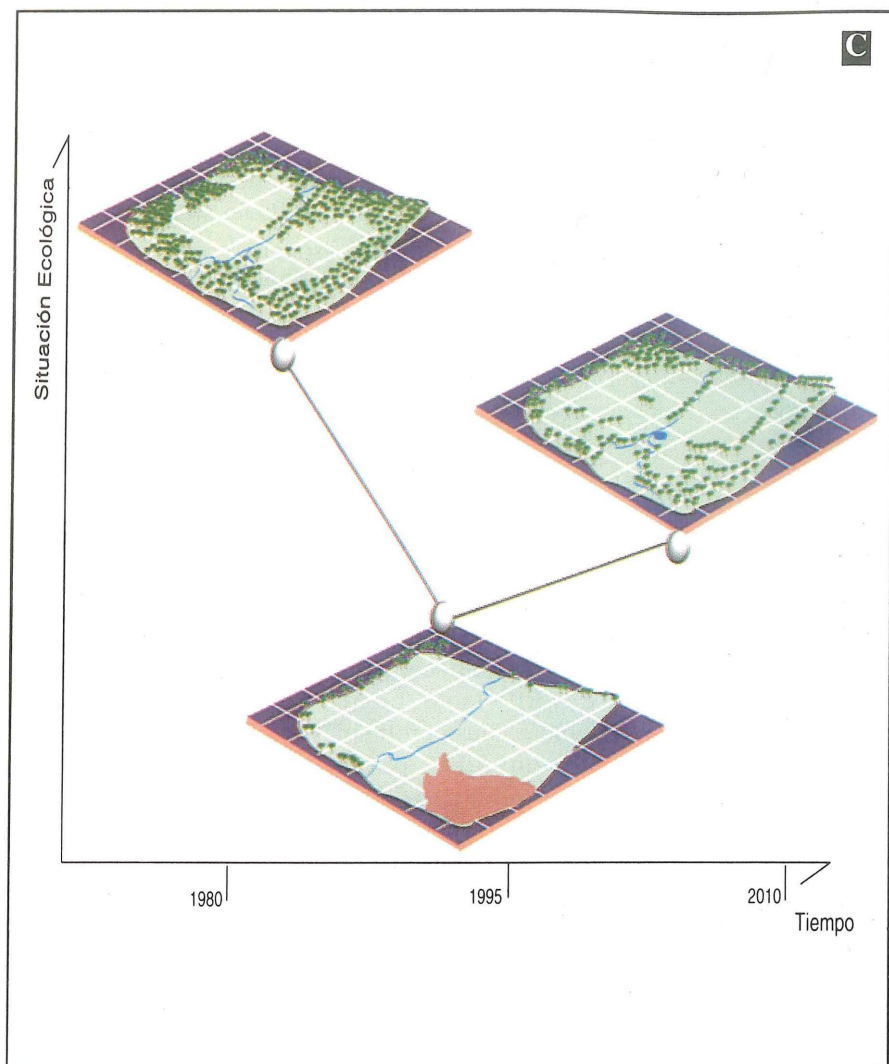


Gráfico 2. Ejemplo de tendencias. Continúa C. en página 309.

En el segundo, se destaca la caída drástica en productividad de granos básicos (variable), de un 85% a un 65% durante la década de 1980 a 1990; su extrapolación lineal nos muestra su reducción a un 50% en 2010. En el gráfico C, se presentan los mismos períodos; éste nos muestra el crítico deterioro ecológico en la primera década y las transformaciones positivas que se espera alcanzar hacia el año 2010.



Pareto óptimo

Este criterio económico permite clasificar ciertas situaciones como preferibles a otras. Simplemente, se define una situación como Pareto óptimo cuando, para mejorar las condiciones de cualquiera de los individuos involucrados en ella, alguien debe empeorar la propia. Esto tiene una implicación de perogrullo: cualquier individuo prefiere una situación mejor. Este criterio es importante, ya que se ha transformado en la base teórica para justificar las intervenciones del Estado en aquellas situaciones en las cuales el mercado opera con deficiencias que conducen a resultados que no constituyen un Pareto óptimo (Pierce and Turner 91).

Primera ley de la termodinámica

La visión del planeta, o cualquier otro espacio, como un sistema cerrado tiene una implicación teórica y práctica fundamental para la elucidación del desarrollo sostenible, la cual es sintetizada por la primera ley de la termodinámica: la energía no puede ser creada ni destruida. Esto a su vez implica que el flujo de materiales (insumos) procedentes de medio ambiente, que se incorporan al sistema económico, tienen dos destinos alternativos: o se acumulan en el sistema económico o vuelven al medio ambiente como desechos. Una vez que la acumulación alcanza su límite máximo todo el volumen de material que entra en el sistema económico es igual al que es expulsado hacia el medio ambiente (Tietenberg 92). En su límite máximo, el volumen de desechos se transforma en un problema de depreciación del *stock* de recursos naturales, tierra, aire, masa forestal, agua, etc., ya que hace que estos receptores pierdan su calidad intrínseca y, por lo tanto, pierdan su valor de uso. Por ejemplo: la polución del aire causa problemas respiratorios; el agua poluida con metales o químicos puede ser cancerígena; la deforestación puede causar problemas de calidad de agua para beber o para el riego, etc.

Segunda ley de la termodinámica. Entropía

La relación entre los seres humanos y el medio ambiente está también condicionada por la segunda ley de la termodinámica; conocida como la ley de la Entropía, la cual lidia con procesos de

transferencia de energía y su irreversibilidad. Es decir, siempre se pierde una parte de la energía durante su proceso de conversión, y el resto de ella una vez utilizado no puede volver a ser empleada. La implicación para el desarrollo sostenible es que si nuestras sociedades están funcionando en un sistema cerrado sin nuevas fuentes de energía, su vida depende de ella y, una vez que el sistema agote las existentes, éste perecerá. A pesar de que el flujo de energía solar abre nuestro sistema a una fuente exógena que amplía significativamente sus posibilidades de crecimiento y vida y establece un nuevo límite máximo, su aprovechamiento está condicionado por la capacidad para captar y utilizar eficientemente dicha energía. Por lo tanto, en el larguísimo plazo el proceso de desarrollo estaría limitado por la disponibilidad de energía solar y nuestra capacidad para aprovecharla efectivamente.

Sistema microrregional

La figura N° 5 muestra un Sistema Microrregional compuesto por cuatro dimensiones y en estado de equilibrio estable en el punto M_1 , M_2 y M_3 , en tres períodos diferentes, al interior del espacio AZBY. Dicho sistema es viable y puede reproducirse y proyectarse hacia el futuro en la medida en que todas las dimensiones (institucional-política, socioeconómica, productivo-tecnológica y ecológica) se encuentran en un equilibrio estable al interior de AZBY (las dimensiones se representan por los números 1, 2, 3 y 4 en dicha figura). Sólo al interior de este espacio el desarrollo puede ser sostenible por períodos de tiempo suficientemente largos. No obstante, una o dos de las dimensiones aludidas pueden encontrarse temporalmente (en períodos variables) en una situación de desequilibrio en una dimensión del sistema fuera de AZBY; en ese caso la distancia que separa dicho punto de equilibrio del límite del espacio AZBY se traducirá directamente en el grado de conflicto enfrentado por el sistema. Si el sistema cuenta con mecanismos de negociación que le permitan devolverle el equilibrio parcial de la dimensión desestabilizada, el sistema volverá a encontrar su equilibrio global para transitar por un sendero de desarrollo sostenible.

Sin embargo, si dos o más dimensiones se encuentran en una situación de inestabilidad por períodos suficientemente largos, que no le permitan al sistema volver a su estado estable, es posible que di-

cho sistema esté transitando por un sendero insostenible de desarrollo y haya traspuesto un punto de no retorno. Es decir, en este caso los signos vitales del sistema en todas y cada una de sus dimensiones estarían apuntando en la dirección de conflictos sociales, políticos y ecológicos irreconciliables.

La solución de los problemas de desarrollo espacial planteada desde una perspectiva sistémica requiere la inclusión armónica, fluida y práctica de acciones complementarias en varias dimensiones. En este sentido, cualquier propuesta de desarrollo que pretenda alcanzar un objetivo de mejoramiento del medio rural, requiere concertar racionalmente las actividades del sector primario con acciones bajo el manejo de otros sectores de la economía.

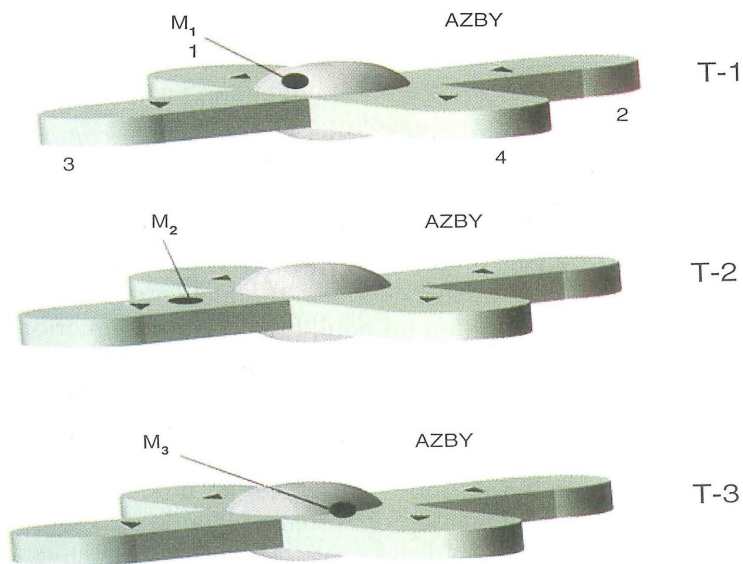


Figura N° 5. Sistema Microrregional

El diagrama busca resaltar la característica dinámica e intertemporal del DS (espacio y tiempo) así como también el cambio permanente de sus estados de equilibrios parciales en cada dimensión y la estabilidad del equilibrio de todo el Sistema. Esta es una resultante de las interacciones de factores multivariados al interior de cada dimensión y entre ellas. Es más, por ser esta un sistema abierto, se encuentra también expuesta a factores exógenos, provenientes de otras regiones o países que condicionan sus posibilidades de desarrollo.

Nota sobre el Sistema de Información Geográfica

Un sistema de información geográfica (SIG) es un instrumento computarizado para la captación, manejo y representación en mapas, de información geográficamente referenciada.

Una definición detallada (Antenucci *et al* 1991) que permite visualizar con mayor facilidad el instrumento en cuestión es: un SIG es cualquier sistema computarizado de manejo de información que permite:

- a. coleccionar, guardar y recuperar información geográficamente localizada;
- b. identificar localizaciones específicas en un escenario determinado;
- c. determinar relaciones entre conjuntos de información en un escenario específico;
- d. analizar la información espacialmente relacionada como una base para tomar decisiones respecto a la gestión del escenario en cuestión;
- e. facilitar la generación de información que puede ser utilizada también en modelos para la evaluación de los impactos de los instrumentos de política sobre la unidad territorial analizada;
- f. mostrar, exhibir, diseñar, gráfica y numéricamente el escenario analizado.

Un SIG está compuesto por un conjunto de componentes tal como se presenta en la figura N° 6 (Eastman, 1995). Estos son, además de la base de datos, un conjunto de sistemas que permiten un trabajo integrado que incluye:

- Exhibición cartográfica.
- Digitalización de mapas.
- Manejo de la base de datos.
- Análisis geográfico.
- Procesamiento de imágenes.
- Análisis estadístico.
- Apoyo a la toma de decisiones.

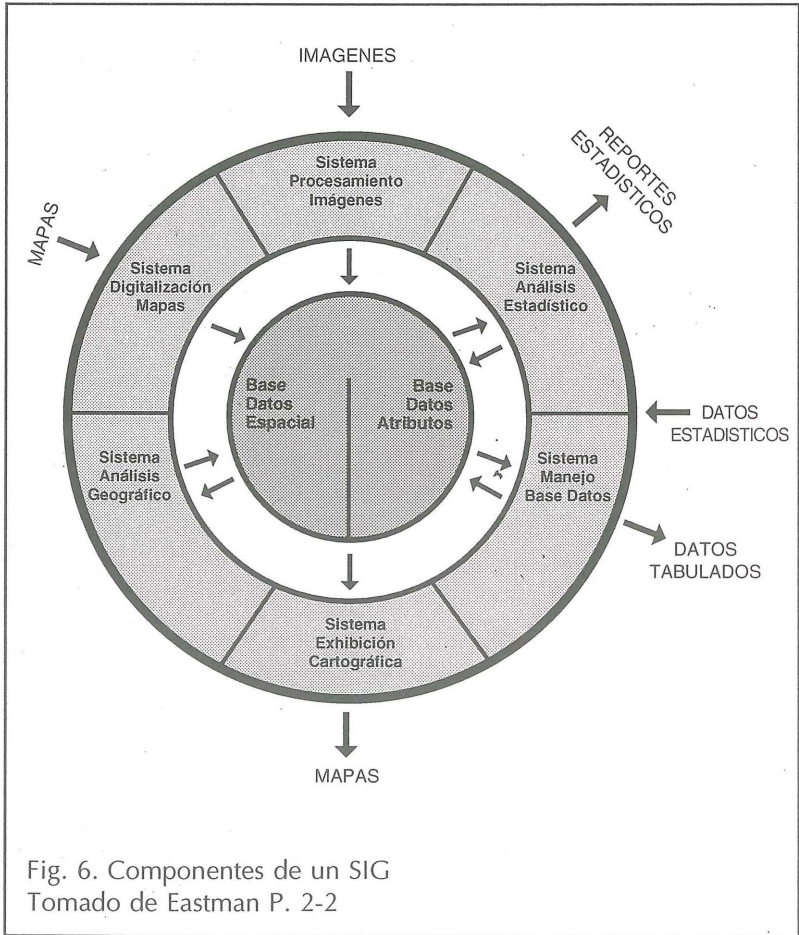


Fig. 6. Componentes de un SIG
Tomado de Eastman P. 2-2

En los últimos años han aparecido en el mercado una serie de programas de SIG con diversos grados de complejidad, capacidad de manejo de información y de creación y posibilidades para exhibir mapas de diferentes niveles de complejidad y escalas; sin duda, IDRISI es el único que ha surgido como un instrumento didáctico, simple, amigable y de bajo costo para manejar información del tipo requerido por los gobiernos locales.

En ese sentido, es importante destacar que el objetivo final del

diseño y puesta en marcha de un sistema de información debe contar con la organización apropiada de la información y su actualización permanente. En efecto, la decisión de diseñar un sistema de información requiere de la asignación de los recursos financieros y técnicos para mantenerlo actualizado y generando información analizada de fácil lectura para la gestión del gobierno local.

Los gobiernos locales podrían incrementar notablemente su eficiencia en la gestión si utilizaran un SIG apropiado para sus necesidades básicas, ya que la municipalidad es un sistema interdependiente de personas, instituciones, servicios, etc., conectados geográficamente. Sin duda, el sistema de información ofrece la posibilidad de mejorar substantivamente la calidad, precisión, facilidad de acceso y oportunidad de la información utilizada por el gobierno local. Lo anterior beneficiaría tanto al sector público como al privado en el desarrollo eficiente de sus actividades. Para un gobierno local, el manejo de un SIG va más allá de disponer simplemente de una base de datos para los propósitos inmediatos de un diagnóstico y el posterior diseño de la estrategia de desarrollo sostenible; otras actividades típicas de esta instancia, cuyo manejo podría facilitarse con el SIG, son: a) el seguimiento y evaluación del impacto económico, social y ecológico de proyectos y otras actividades ejecutadas en su espacio; b) sentar la base informática para la estimación de impuestos de propiedad; c) catastro de la propiedad urbana y rural; d) planificación municipal y zonificación urbana/rural; e) facilitar el trazo más eficiente del sistema de vías de transporte y comunicación; f) localización y relocalización de servicios públicos acordes con la localización espacial de la demanda; g) diseño de programas sociales localizados espacialmente y de acuerdo a la ubicación de la población; h) diseño de mapas operativos para servicios de apoyo a la producción p. ej. transferencia de tecnología, etc.

La creciente disponibilidad de microsistemas de computación abre nuevas puertas al uso del SIG a niveles cada vez menores, tal como es el caso de los gobiernos municipales. Por otro lado, es importante resaltar que en aquellos casos en que la capacidad financiera y técnica del municipio sea limitada, es posible dimensionar sistemas que sirvan a consorcios de instituciones cuyas funciones cubren un perímetro geográfico similar al de la municipalidad. Una

posible base institucional del consorcio podría ser alguna universidad, colegio técnico o escuela secundaria cuya presencia local fuera más importante; alrededor de ésta se diseñaría el resto del sistema con objetivos múltiples. Es más, la mera existencia del SIG en dicha institución de enseñanza podría facilitar la preparación de los recursos humanos para alimentar la demanda de mano de obra especializada.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el potencial del SIG sólo puede ser alcanzado en su totalidad si se realizan las transformaciones necesarias al nivel político, tecnológico y organizativo. En efecto, uno de los factores que menos atención ha recibido es la formación de recursos humanos con una visión clara de los múltiples usos que esta tecnología puede tener.

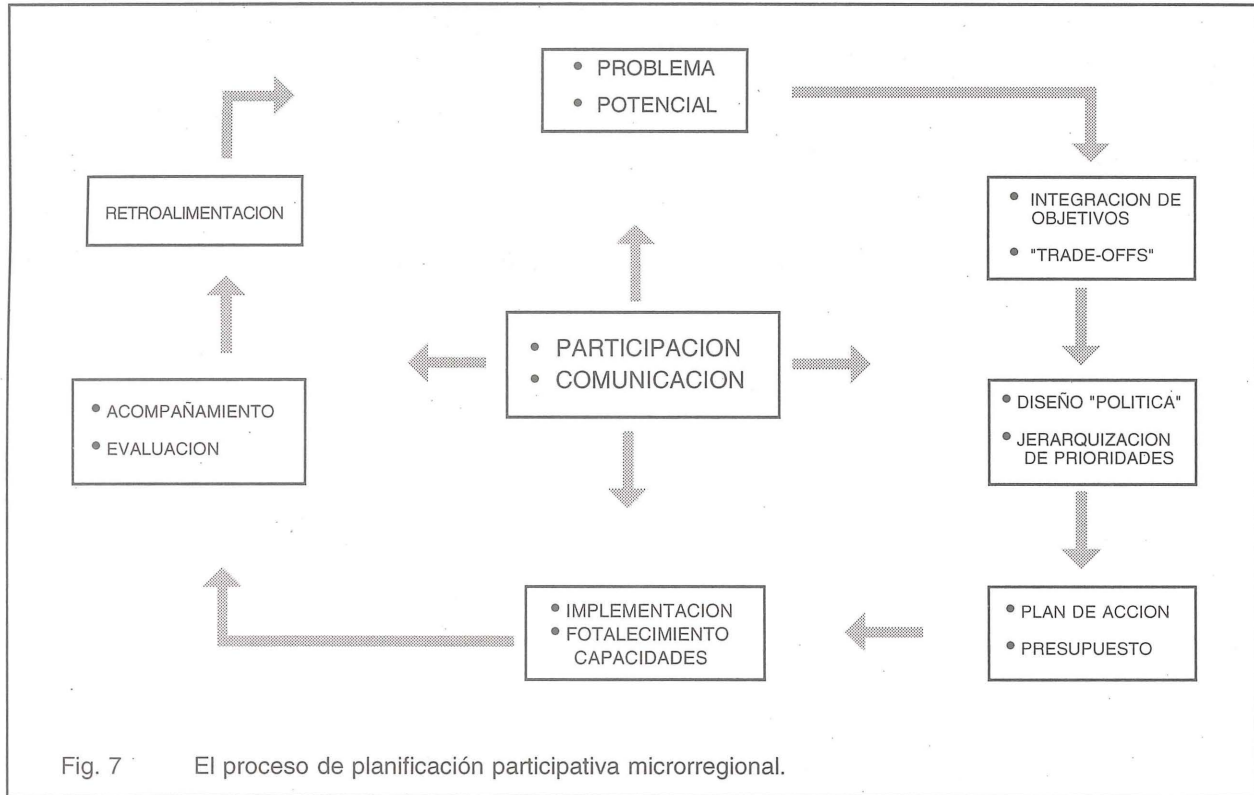
DIAGNOSTICO: UN MOMENTO EN EL PROCESO DE PLANIFICACION DEL DSM

La planificación participativa microrregional PPM es un proceso cíclico compuesto por diversos momentos complementarios; no obstante, por motivos didácticos su separación y secuencia resultan de alguna forma arbitrarias. Como fue anteriormente mencionado, el Primer Momento del proceso de PPM es el diagnóstico y, en la medida en que este progresa, la participación y la comunicación entre los diversos grupos de interés se torna cada más importante. De ahí que este proceso se haya definido como cíclico, ya que su ejecución requiere una permanente alimentación y retroalimentación entre los agentes -técnicos de las instituciones públicas- y los actores sociales/agentes económicos residentes en la microrregión.

La figura 7 muestra la importancia esencial que tiene la participación y la comunicación en los diversos momentos de la PPM (Carew-Reid, J. 1995), incluyendo el seguimiento y la evaluación. Como se deduce de lo anterior, la participación y la comunicación en doble vía debe darse permanentemente, iniciándose con el diagnóstico.

A continuación se presentan los cuatro momentos que componen el diagnóstico.

- i. El primero, es básicamente operativo y de preparación para la acción.
- ii. El siguiente se focaliza en la prueba de la hipótesis de la existencia de la microrregión y concentra sus actividades en la delimitación precisa de la unidad de acción.
- iii. El tercer momento se concentra en la interpretación de la dinámica interna de la microrregión, complementada con el análisis específico en cada dimensión y de sus principales tendencias.
- iv. El momento de cierre del diagnóstico está dedicado al diseño del escenario prospectivo (visión) de la microrregión.



MOMENTO I

Preparación para la acción

En este momento se debe definir en forma precisa los alcances (desarrollo del contenido y profundidad del análisis)* del trabajo que se espera realizar y las responsabilidades que correspondan a las instancias institucionales públicas y privadas involucradas. Este es el primer espacio temporal de negociación e intercambio de necesidades entre los grupos de interesados en el diagnóstico y, por ello, debe ser aprovechado creativamente. El producto tangible de este momento es una suerte de acuerdo entre las autoridades regionales, municipales y representantes de la sociedad civil sobre el compromiso adquirido para realizar un trabajo efectivamente conjunto.

Definir las necesidades del diagnóstico

Este tipo de trabajo se ha integrado en el quehacer cotidiano de los gobiernos locales como una parte importante de sus nuevas funciones y actividades, surgidas de los procesos de descentralización del aparato del Estado; por ende se considera que la iniciativa y la demanda por la formulación de diagnósticos deberá nacer del (o los) Consejo (s) Municipal (es) que correspondan a una microrregión. En este caso, la iniciativa puede originarse también en las propias organizaciones de la sociedad civil, las cuales inician un proceso de negociación solicitando que se efectúe dicho trabajo como la base que oriente las acciones de su unidad territorial, racionalice la utilización de sus recursos, promueva y viabilice un medio atractivo y seguro para la inversión privada y garantice la transformación de la microrregión.

El procedimiento básico para viabilizar oficialmente el diagnóstico debería incluir un mínimo de requisitos oficiales, de manera

* El grado de profundidad del análisis y el tratamiento específico de determinados temas, por ejemplo recursos naturales, estructura demográfica, tenencia de la tierra, niveles de desempleo, etc., deben ser claramente identificados. Es necesario recordar que esta metodología es suficientemente amigable y flexible para servir a las diversas necesidades del usuario.

que éste sea expedito, simple, útil y fácil. No obstante, debido a que pueden ser varias las instituciones (públicas o privadas) involucradas en su ejecución, la propuesta de trabajo debe definir el alcance del diagnóstico: área geográfica que se espera cubrir; objetivos, nivel y profundidad requerida; establecimiento del tiempo disponible aproximado para cada parte del diagnóstico, etc. La solicitud también podría explicitar posibles fuentes de financiamiento complementarias a los recursos existentes, compromisos técnicos y administrativos de cada participante, plan y cronograma de actividades.

Por la naturaleza del trabajo, las fuentes de financiamiento del diagnóstico pueden tener origen múltiple; no obstante la mayor porción debería provenir de los presupuestos regulares del gobierno local y de las principales instituciones públicas que trabajan en la microrregión en cuestión. En aquellos casos especiales que las partidas del presupuesto normal sean insuficientes, es indispensable solicitar financiamiento a agencias nacionales e internacionales para complementar los recursos propios.

Se sugiere involucrar en el equipo de trabajo a personal idóneo de las ONG y universidades (estudiantes y profesores) aledañas a la microrregión, ya que éstos pueden posteriormente dar continuidad al proceso de fortalecimiento del gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil por medio de: a) la capacitación de su personal; b) el apoyo en el manejo y actualización del sistema de información (y, por supuesto, de la base de datos) que se dejen instalados como subproducto del diagnóstico; c) profundización de estudios temáticos específicos; d) preparación práctica propia que les facilite involucrarse posteriormente en la ejecución de actividades, componentes o proyectos específicos.

Si el gobierno local detenta un grado de autonomía limitado, es posible que deba informar oficialmente a la instancia central correspondiente, p. ej. el organismo de planificación nacional, sobre los compromisos asumidos y los organismos involucrados en la ejecución del trabajo. Si el gobierno local tiene suficiente potestad, una vez que la solicitud haya sido aprobada el equipo de trabajo puede iniciar acciones, para lo cual se sugiere la nominación de un grupo asesor pequeño encabezado por el consejo municipal o su

equivalente, y cuya función es servir de caja de resonancia e instancia de afinamiento de la propuesta.

Constitución del equipo técnico de trabajo

Una vez definidas las fuentes de financiamiento, se procede a la selección del personal que conformará un equipo multidisciplinario no mayor de siete miembros, cuyo origen principal deberían ser las instituciones con representación regional/local. Idealmente el equipo técnico debería estar configurado por un geógrafo, un economista, un sociólogo, un especialista en manejo de recursos naturales (o un ecólogo) y un ingeniero agrónomo. Preferentemente el grupo de profesionales debe contar con experiencia práctica en desarrollo agropecuario y rural.

Evento de capacitación sobre la metodología y propósitos del trabajo

La primera tarea que tiene el equipo de trabajo es una discusión y reflexión sobre los propósitos del trabajo y evaluación y ajuste de la metodología que se utilizará. Para este propósito, se sugiere que el grupo participe en un evento de capacitación especialmente diseñado para tal fin. Adicionalmente, y como parte del ejercicio anterior, el equipo deberá elaborar el cronograma de actividades detalladas de todas las tareas por ejecutar, producto, tiempos y responsable directo. Debe señalarse que la metodología propuesta esta concebida para que la ejecución del diagnóstico se pueda realizar en un máximo de dos meses de trabajo continuo a tiempo completo.

Reconocimiento de la microrregión

Con el objeto de adquirir mayor conocimiento de la unidad que será investigada e iniciar, al mismo tiempo, el ajuste de la primera aproximación de los alcances del trabajo, se sugiere realizar tres actividades complementarias vinculadas con el acopio de la información cuantitativa y cualitativa de los momentos cronológicos requeridos y las cuatro dimensiones establecidas.

Organización de la información secundaria sobre la microrregión

La rápida y completa organización de la información existente sobre el área objeto del estudio contribuye apreciablemente al desarrollo de las actividades de análisis que deberán realizarse. Para tal propósito se sugiere adoptar las siguientes providencias:

- Creación de un inventario de la información existente sobre la microrregión, clasificándola de acuerdo con las cuatro dimensiones de DSM.
- Selección de un sistema de información geográfica (SIG) simple que se ajuste a la naturaleza del estudio, a la disponibilidad de recursos financieros del gobierno local y a la conformación multidisciplinaria del equipo de trabajo.

Si bien el diagnóstico puede ser ejecutado de manera tradicional sin la utilización de un sistema de información geográfica (SIG), es obvio que su uso contribuiría a la gestión eficiente del gobierno municipal por medio de la creación de una base de datos y el montaje de un sistema de manejo de información específicamente diseñada y fácilmente actualizable. Esto permitirá, entre otros aspectos, la combinación y comparación de la información seleccionada, de áreas o espacios geográficos determinados, con ciertos atributos, como puede ser la cobertura vegetal, topografía, propiedad, formas de organización de la producción, escuelas, centros de salud, etc. Por lo tanto, el manejo y análisis de esta información permite también la comparación de la situación entre áreas.

Adicionalmente, a nivel de gestión municipal este sistema puede servir de base para facilitar el seguimiento y evaluación de la estrategia de DS, la asignación sistemática, jerarquizada y focalizada de recursos a planes de acción y proyectos complementarios. En tal sentido, la adopción del SIG por el gobierno municipal debe ser considerada como un paso primigenio de su proceso de modernización gerencial.

Desde esta perspectiva, el SIG es probablemente uno de los instrumentos más idóneos para realizar el tipo de trabajo que se

propone en esta metodología, ya que promueve una lógica de resolución de problemas de desarrollo desde la perspectiva espacial y temporal.

En términos simples, este sistema de información es un instrumento computarizado para el almacenamiento, manejo y recuperación de datos geográficamente referenciados y con atributos particulares, cuya base de manejo son programas específicamente diseñados para tal propósito. La información espacialmente referenciada es generalmente presentada en forma de mapas. Sin duda, una de las características más sobresalientes de un SIG es la opción que ofrece de combinar diversos mapas superponiéndolos para obtener una imagen compuesta de varios atributos.*

Aún reconociendo sus limitaciones para manipular un número grande de variables, un nivel de detalle excesivo, o generar mapas que superpongan más de cuatro atributos, la validación de la metodología aquí presentada fue respaldada por este programa en Chile y Perú. En cuyo caso, el uso del programa brindó buenos resultados; sin embargo, la digitalización de la información de algunos mapas demoró más allá del tiempo previsto. Sin embargo una vez que la información fue digitalizada la actualización y profundización del análisis se tornó relativamente simple y expedita. Es más, en el caso de Purránque (Chile) la base de datos y el SIG se implantaron como instrumentos para agilizar el proceso de gestión municipal.

Visita de reconocimiento de la microrregión

Transcurrido un corto período después de formado el equipo de trabajo, todos sus miembros deberán familiarizarse con la microrregión, en especial aquellos cuya experiencia de trabajo se

* Para mayor información referirse al documento de R. Edwards y S. Sepúlveda (1996) "Desarrollo sostenible: Introducción al uso de SIG para la planificación microrregional". IICA. Coronado, Costa Rica. Este documento, cuyo objetivo es complementar la metodología de diagnóstico sostenible microrregional, presenta los elementos técnicos mínimos para familiarizar al lector con el tema, además de una extensa lista de referencias bibliográficas aplicadas.

haya forjado en otra localidad. Este cometido tiene los siguientes propósitos:

- Afinar los mecanismos de participación efectiva de las autoridades locales y líderes comunales en la ejecución de las tareas en cuestión.
- Iniciar la primera aproximación del análisis de la hipótesis de existencia de la microrregión y la posibilidad de generar una propuesta factible de desarrollo.
- Comenzar la recolección de la información secundaria.
- Identificar los principales proyectos en ejecución que cubran las cuatro dimensiones antes discutidas.
- Detectar las principales áreas de demandas no satisfechas.

Definición preliminar de los límites de la microrregión

Esta definición se debe generar a partir de una visita a la microrregión en cuestión, para comprobar la hipótesis de su existencia, así como el establecimiento de sus límites físicos en una primera aproximación.

En el caso de que la microrregión coincida con una instancia político-administrativa con fronteras territoriales previamente establecidas, la tarea se reduce apenas a señalar en un mapa físico los linderos correspondientes a la demarcación existente.

Sin embargo, esta actividad es especialmente relevante en aquellos casos en que las microrregiones no cuentan con un límite preestablecido por motivos político-administrativos.

Si un país no cuenta con demarcaciones microrregionales, o a juicio del equipo el espacio microrregional seleccionado no coincide con aquel de la (s) jurisdicción (es) territorial (es), el equipo deberá, con base en sus conocimientos y a modo de hipótesis preliminar, demarcar en el mapa los probables límites de la microrregión.

Esta primera aproximación debe ser constatada y ajustada con base en la información obtenida de un conjunto de informantes seleccionados del sector público y privado familiarizados con la región. En el caso que el equipo no conozca de primera mano el espacio en cuestión, se torna imprescindible un recorrido por toda la microrregión o por sus espacios más representativos.

Esta confrontación es muy útil, pues presenta información sustentada empíricamente pero pocas veces sistematizada. De esta manera, el equipo cuenta con una primera aproximación de la realidad microrregional, a partir de sus límites físicos, pero aún no está en condiciones de comprobar la existencia de la microrregión como unidad socioeconómica y geográfica.

Contactos con funcionarios a nivel regional o nacional

Se sugiere realizar entrevistas estructuradas con funcionarios públicos que detenten responsabilidades específicas en gestión municipal, desarrollo agropecuario o rural, programas sociales de combate a la pobreza, manejo de recursos naturales, y otros que puedan ser instrumentales para promover el desarrollo de la microrregión. Estos diálogos tienen el propósito general de obtener información sobre los criterios oficiales que orientan los objetivos y metas del desarrollo nacional, regional y local, así como sobre las prioridades globales establecidas para la región, la presencia de proyectos y acciones en ejecución.

Este momento de consulta debe ser aprovechado también para captar la visión regional y microrregional de los entrevistados. Naturalmente, este tipo de contactos deben incluir también a un grupo selecto de representantes del sector privado y ONG. Estas reuniones generarán dos productos tangibles: el primero, la visión que tengan de la microrregión los profesionales entrevistados y el segundo logro, la obtención de información cualitativa e ideas sobre el tema que el equipo puede capitalizar como insumos para establecer un diagnóstico más completo.

Además, dichos contactos facilitarán el acceso a documentos clave, tal como el Plan Nacional de Desarrollo entre otros, cuyo contenido presente y analice la información y propuestas de acción

sobre desarrollo regional. Sin duda el acceso a ellos maximizará la probabilidad de compatibilizar los planteamientos de estos documentos y las propuestas que surjan del diagnóstico. En este sentido es recomendable obtener información - del organismo de planificación nacional y/o del ente encargado de las estadísticas a nivel regional y distrital - sobre indicadores económicos y sociales, infraestructura (a nivel nacional y por regiones), con el fin de establecer la posición relativa de la microrregión respecto al resto del país. A su vez, esta información permitirá determinar las dimensiones en las cuales la microrregión muestra sus mayores índices de rezago o preeminencia en relación con el promedio nacional y las demás regiones. Esto facilitará la jerarquización de los problemas microrregionales, sus necesidades y potencial relativo.

MOMENTO II

Caracterización de la microrregión

Este segundo momento del diagnóstico tiene como objetivo primordial confirmar la existencia de la microrregión, caracterizarla a nivel de las cuatro dimensiones determinadas y definir sus límites. Para ello es necesario: a) definir el grado de profundidad del análisis que se realizará; b) recopilar la información pertinente; c) procesar y analizar la información. Esto último debe apuntar a la identificación de las principales relaciones entre las variables más importantes en cada dimensión y entre dimensiones, condicionando o determinando el grado y la fuerza del desarrollo espacial. Adicionalmente, en este nivel de análisis también es necesario determinar las carencias más sobresalientes y señalar el potencial de la microrregión.

Para tal propósito, se recurre al uso de diversas técnicas de recolección, almacenamiento y análisis de la información, de métodos estadísticos para el cálculo y proyecciones de aquellas variables económicas, sociales y ecológicas que se desea enfatizar, * la pre-

* El tipo de metodología que aquí se presenta no pretende incluir todos los posibles instrumentos de análisis, ya que esto la transformaría en una herramienta poco práctica.

paración de mapas con distintos tipos de información, la elaboración de síntesis de información, la recopilación de criterios de diversos agentes sociales y políticos, etc.

Taller de capacitación y planificación

Una vez que se cuenta con: el equipo de trabajo constituido, el área de la microrregión preliminarmente seleccionada, la información secundaria recopilada, la base de datos conformada y el plan de trabajo definido en forma detallada, el equipo se encuentra en condiciones de iniciar el trabajo de campo como tal.

Este momento se abre con un taller específicamente diseñado cuya sede es la microrregión, su propósito central es afinar los aspectos metodológicos e instrumentos de análisis.

CARACTERIZACION DE LA MICRORREGION

A continuación se presenta el conjunto mínimo de información y análisis que es necesario para caracterizar la microrregión y conseguir probar la hipótesis de trabajo.

Entorno de las políticas económicas y sociales

Es necesario hacer un inventario corto y preciso de las principales políticas económicas, sociales, ecológicas y de descentralización que se impulsan en cada país. Adicionalmente, debe examinarse el marco síntesis de las principales políticas de alguno de los otros sectores, como por ejemplo infraestructura de transporte, u otras que por su propia naturaleza puedan ser consideradas como factores condicionantes de importancia para el desarrollo de la economía microrregional y de las condiciones de vida de la población rural.

Se parte del supuesto de que la formación de un profesional promedio lo dota de las bases analíticas básicas para realizar el tipo de análisis requerido. Por ello, este documento incluye un conjunto limitado de instrumentos de cálculo.

Es importante recordar que el marco global de política en los países de ALC está determinado por programas económicos cuyo fin fundamental ha sido resolver los problemas de balanza de pagos, lo cual ha inducido tendencias hacia una mayor especialización productiva con vista a la exportación y estableciendo un sesgo hacia la utilización de tecnologías de uso intensivo de capital y de recursos naturales. Estas propuestas han condicionado la ejecución de programas coherentes de reconversión productiva, el deterioro en los servicios de educación y salud y la desaceleración de las inversiones en infraestructura de transportes, entre otros. Sin embargo, esta tendencia comienza a revertirse en los últimos años a la luz de los serios y generalizados problemas de pobreza urbana y rural que enfrentan la mayoría de los países. Por tal causa toman fuerza nuevamente, los programas de combate a la pobreza tanto en los países como en los organismos de financiamiento multilateral.

Los comentarios anteriores buscan resaltar la importancia que han adquirido las políticas macroeconómicas como factor condicionante de cualquier propuesta de desarrollo; deben ser cuidadosamente evaluadas cuando se realice el análisis del potencial de la microrregión.

Por último, deben analizarse las políticas y programas nacionales de desarrollo rural, ya que establecen el marco de referencia más inmediato para la definición de políticas, programas y proyectos a nivel microrregional.

La revisión sucinta de este conjunto de políticas requiere que ellas sean analizadas y digeridas, en el sentido de enfatizar las condicionantes y el potencial que surge a partir de su implementación y no simplemente caracterizarlas.

Análisis espacial de la microrregión

a. Indicaciones previas

Con base en la delimitación preliminar de la microrregión, el equipo procederá a afinar la hipótesis con respecto a su composición territorial efectiva y avanzará en el conocimiento de su base

de recursos naturales renovables y no renovables, *de las características productivas, socioeconómicas e institucionales de la microrregión y en sus interrelaciones.

Para ello, se utilizará la información secundaria acopiada anteriormente, correspondiente a las dimensiones preestablecidas; adicionalmente, se afinará el diseño de la base de datos para responder a las necesidades definidas por el equipo.

Al llegar este momento del trabajo, es fundamental detenerse para evaluar la compatibilidad entre el cuadro de análisis originalmente propuesto, la disponibilidad de la información pertinente, la capacidad técnica del equipo para manipularla y analizarla y el tiempo efectivo disponible para alcanzar el producto final deseado. Es fundamental recordar que el producto final tiene por objeto facilitar la gestión del gobierno municipal; por lo tanto, el documento final que se genere, además de ser de excelente calidad, debe estar en las manos de los ejecutivos municipales o de los gobiernos regionales en el momento oportuno para ser útil como instrumento de toma de decisiones. Por lo tanto, es preferible un trabajo bien acotado, que se limite al manejo de un número reducido de aquellos indicadores o variables más importantes y que responda a las necesidades de la microrregión; este posicionamiento en ningún caso implica postergar lo importante (largo plazo) por lo urgente (corto plazo).

Una vez que el equipo haya definido el plan de trabajo técnico y operativo se inicia el proceso de elaboración de un conjunto de mapas de la microrregión que incluya las siguiente dimensiones:

- Recursos naturales renovables: suelo, agua y cobertura vegetal.
- Población, patrón de poblamiento y centros poblados.
- Tenencia y extensión de unidades productivas según formas de organización social de la producción y sistemas productivos.

* En el caso de los Recursos Naturales No Renovables se debe hacer especial énfasis en depósitos minerales.

- Productos, producción y productividad.
- Mecanismos de intercambio y mercado.
- Infraestructura física: vial, institucional, social y servicios de apoyo a la producción.

b. Características de la información

- Debe cubrir un período cronológico semejante.

La información utilizada para el análisis de las diversas dimensiones anotadas anteriormente deben cubrir períodos de tiempo iguales, y poseer un nivel de detalle similar. Metodológicamente, es necesario enfatizar que el análisis de tendencias planteado más adelante en el estudio requiere observaciones de las mismas variables (o indicadores) en dos momentos suficientemente distantes en el tiempo.

- Maximizar la experiencia práctica de los funcionarios y líderes locales.
- Aprovechar la información de trabajos técnicos sobre la microrregión realizados por universidades y otros centros de investigación.
- Concentrar los esfuerzos en los rasgos más sobresalientes de la información.

La elaboración de los mapas debe focalizarse sólo en los rasgos más sobresalientes de cada una de las dimensiones a partir de información secundaria existente, tal como: estudios previos, imágenes de satélite, mapas de recursos naturales, censos demográficos y agrícolas, encuestas de hogares.

- Ajustar la información.

En la elaboración de los mapas desempeña un papel clave la capacidad del equipo para compatibilizar información

proveniente de mapas a distinta escala, cubriendo distintos momentos, o con distintos niveles de agregación. Para este fin, es conveniente que por lo menos un miembro del equipo tenga un manejo sólido de un sistema amigable de información geográfica, para solucionar dichos problemas y garantizar el registro adecuado de la información en la base de datos.

- Estimar el tiempo

La generación de cada conjunto de mapas requiere determinada cantidad de tiempo resultante de los procesos de digitación de la información, creación y selección de la simbología de los colores pertinentes para representar las dimensiones/variables incluidas en cada uno de ellos.

c. Guía general para la elaboración de los mapas

El conjunto de los seis mapas constituye la síntesis de la información y se constituye en la base que permitirá el análisis integral de la dinámica espacial de la microrregión. Cada mapa en sí mismo es una unidad que muestra el estado de su tema en la actualidad y, al mismo tiempo, facilita la interpretación de las tendencias observadas y su proyección futura. Son importantes también las interrelaciones entre los procesos de la geografía física y humana en la microrregión, para realizar un balance de las potencialidades, determinar cuáles son los "cuellos de botella" y posibles conflictos que existan en ella para lograr el desarrollo sostenible microrregional.

Los seis mapas de apoyo y el análisis conforman un instrumento para la planificación y el diseño de acciones para superar los "cuellos de botella" y potenciar las diferentes dimensiones. Este instrumento puede ser adaptado a las características de espacios diferentes, integrándoles nuevas variables, modificando las dimensiones consideradas, etc:

El análisis integrado de las variables georreferenciadas en los seis mapas se completa con la elaboración de dos mapas síntesis sobre los aspectos de recursos naturales y socioeconómicos. Así, el análisis de la dinámica interna de la microrregión, que es la siguiente etapa, se sustenta en el material cartográfico elaborado.

Para facilitar la elaboración de los mapas sugeridos se propone a continuación algunas actividades previas:

- Elaborar un directorio con los nombres de instituciones, centros de investigación, bibliotecas, etc. donde puedan obtenerse los datos. Considerar también los nombres de informantes clave.
- Distribuir las fuentes de información entre los miembros del equipo para realizar el acopio.
- Elección de escalas, simbologías y formas de representación cartográfica claras y sugerentes.
- Seleccionar formas, métodos y técnicas para recopilar, organizar y presentar la información.
- Considerar el comportamiento de las tendencias de los valores de variables en el tiempo- en el momento actual y en otro una o más décadas atrás- para poder visualizar la persistencia, agravamiento, superación o emergencia de problemas.

Para orientar la elaboración de cada uno de los seis mapas, así como para los mapas síntesis, se han organizado cuadros sinópticos que presentan los objetivos, las actividades, fuentes de información, métodos y técnicas así como una breve descripción del producto esperado.

La reiteración en las fuentes, métodos y técnicas que aparece en dichos cuadros, tiene la intención didáctica de favorecer el aprendizaje, y sobre todo, pretende mostrar las interrelaciones entre las dimensiones que cada mapa representa.

- **Mapa de recursos naturales renovables**

En la mayoría de países de América Latina y el Caribe existe información secundaria sobre distintos aspectos que cubren esta dimensión, es decir, mapas geológicos, de suelos, de vegetación, hidrológicos, etc. diseñados con base en imágenes satelitales o fotografía aérea. Además, generalmente existen también documentos analíticos acompañando estos tipos de mapas, los cuales deberán ser recabados y aprovechados por el equipo para elaborar un mapa que contenga principalmente la siguiente información:

- **Suelos:** capacidad de uso de la tierra y uso actual. En caso de que no existan mapas de capacidad de uso y/o uso actual se puede utilizar mapas geomorfológicos o de otro tipo que permitan un tipo de análisis similar.

La importancia de este análisis es presentar con claridad el grado actual de conflicto de uso, y los límites y posibilidades para las actividades agrícolas, pecuarias, forestales de la microrregión, así como también el conflicto con las áreas de expansión urbana.

- **Agua:** sistema hidrológico e hidrográfico; uso de recursos hídricos (riego, consumo humano, agroindustria); delimitación de cuencas y subcuencas.

- **Cobertura vegetal:** tipo de cobertura.

Con base en la información secundaria se elaborará un mapa que grafique las principales características de estos tres recursos principales y, en el mismo mapa, o en uno adicional si la complejidad de la información así lo requiere, se deberán presentar gráficamente las áreas de conflicto por uso, las zonas de riesgo y las posibilidades de ampliación de frontera agrícola, pecuaria y urbana sin un deterioro de los recursos naturales renovables (ver Cuadro sinóptico correspondiente).

En esta síntesis, se deberían enfatizar las tendencias de uso del suelo y del agua y hacia donde éstas podrían derivar, sea desde el punto de vista del potencial productivo no aprovechado o de los

principales conflictos observados; por ejemplo: áreas con suelos en proceso de erosión, sedimentación, fluctuación y disponibilidad de agua para uso humano y riego, pérdidas en la calidad del agua como resultado de polución por utilización de agroquímicos o efluentes industriales o minerales, deforestación, etc.

De manera complementaria, si la información existente lo permite se pueden determinar gráficamente las microcuencas del área objeto del análisis, ya que esto podría facilitar posteriormente un manejo sistémico del agua disponible en la microrregión, toda vez que éste se puede cruzar con el análisis de los sistemas de producción o con los sistemas de uso del suelo en términos genéricos: rural (agrícola, pecuario, forestal, etc.) o urbano.

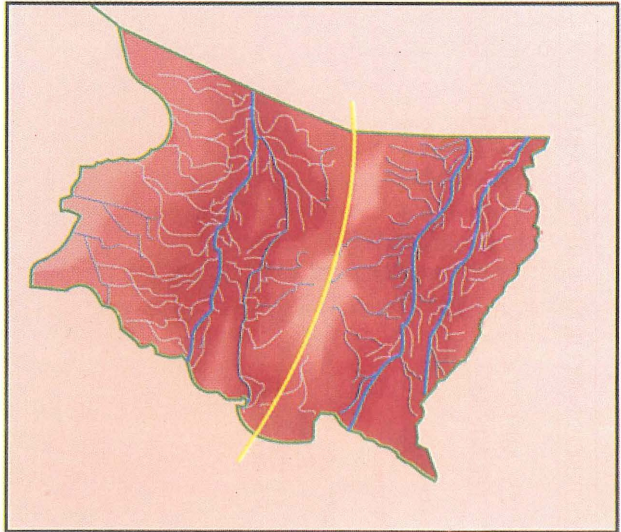
CUADRO SINOPTICO DEL MAPA DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	FUENTES, METODOS Y TECNICAS	CARACTERISTICAS DEL PRODUCTO
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las características, conflictos y potencialidades de tres recursos básicos: agua, suelos y cobertura vegetal. • Representar en un mapa de recursos naturales renovables las características identificadas para cada uno de los recursos mencionados. • En el mismo mapa o en otro adicional, representar gráficamente las áreas de conflicto por uso, las áreas de riesgo ecológico y las potencialidades de ampliación de la frontera agropecuaria y urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para el recurso agua: <ul style="list-style-type: none"> - delimitar cuencas, subcuencas, sistemas hidrográficos e hidrológicos de la microrregión. - elaborar la representación cartográfica del uso de recursos hídricos (riego, consumo humano, actividad agroindustrial). • Para el recurso suelo: <ul style="list-style-type: none"> - representar en el mapa la capacidad de uso actual del suelo y las áreas de posible conflicto de uso, los límites y potencialidades para la actividad silvoagropecuaria, y el conflicto de las áreas de expansión urbana. • Para el recurso cobertura vegetal: <ul style="list-style-type: none"> - representar cartográficamente el tipo de cobertura, así como las áreas de conflicto de uso, de riego o de ampliación de la frontera agropecuaria y urbana. Todo ello en el mismo mapa, si la complejidad de la información lo permite. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imagen satelital. • Fotografía aérea. • Mapas: geológico, de suelos, de cobertura vegetal, hidrológico, de capacidad de uso y/o uso actual del suelo, geomorfológico, de relieve, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • El mapa de recursos naturales renovables debe mostrar la situación en que éstos se encuentran en la microrregión y facilitar el análisis integral entre agua, suelo y cobertura vegetal. <p>A su vez, este mapa posibilitará el reconocimiento de áreas de uso en conflicto, expansión, decrecimiento y riesgo.</p>

MAPA DE RECURSOS NATURALES

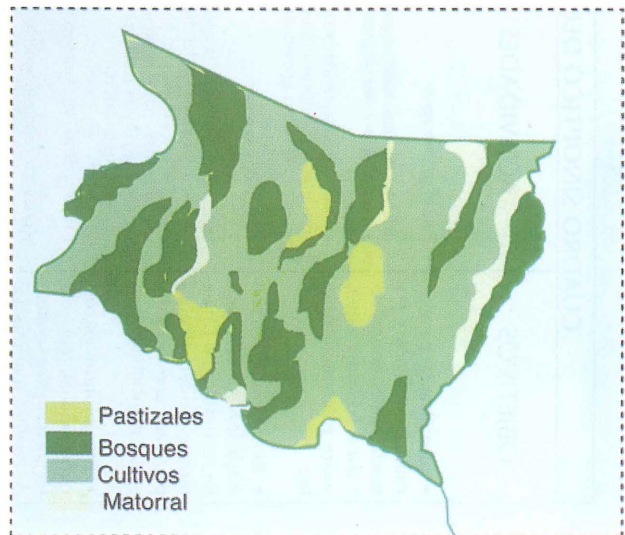
CUENCAS HIDROGRAFICAS

Principales sistemas de drenaje y microcuencas hidrográficas (y topografía).

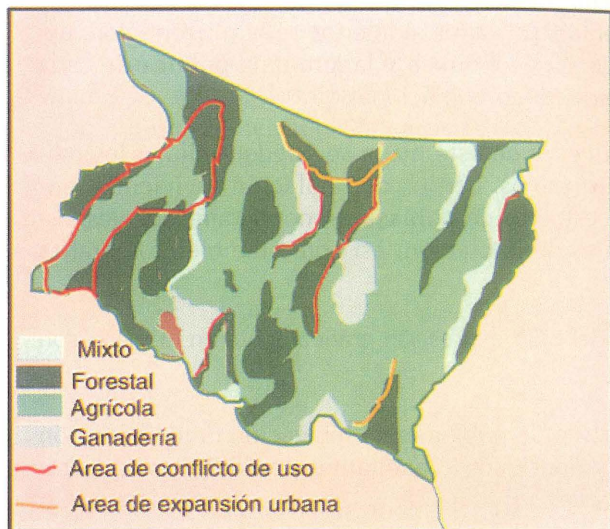


COBERTURA VEGETAL

Tipos de cobertura vegetal por localización y extensión.

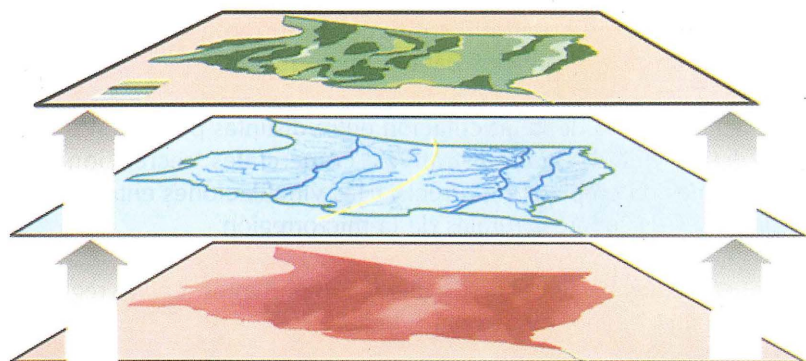


CAPACIDAD DE USO Y USO ACTUAL DEL SUELO



Ubicación de la capacidad de uso del suelo y sus relaciones con la dinámica de la expansión urbana y las áreas de conflicto de uso.

La información integrada de estos mapas constituye la base para la elaboración de la serie cartográfica.



- **Mapa de patrón de poblamiento y centros poblados**

Este mapa se elaborará a partir de la localización física de los distintos tipos de centros poblados al interior de la microrregión, expresando la importancia económica y la jerarquía política de cada centro poblado y la densidad poblacional.

Para la construcción de este mapa se pueden utilizar los mapas político-administrativos, censos de población y vivienda, encuestas de hogares, estudios de población, monografías locales, estadísticas municipales de población, así como también fotografías aéreas.

Los datos que deberán expresarse gráficamente en el mapa son los siguientes:

- Población y patrón de poblamiento (ubicación de la población en el espacio y densidad de habitantes por kilómetro cuadrado).
- Distribución de la población según clasificación rural o urbana.
- Patrón de poblamiento característico según subáreas de la microrregión: concentrado o disperso.
- Áreas de atracción y de expulsión de la población; flujo de migraciones; áreas estancadas, en retroceso o dinámicas con respecto al crecimiento poblacional. Localización e identificación por volumen de población y en orden jerárquico-administrativo (conforme a la importancia económica y/o servicios para la microrregión).
- Señalamiento de la articulación entre distintas poblaciones mediante vínculos administrativos, comerciales, recreacionales, fuentes de empleo, etc. Precisar las vinculaciones entre poblaciones de subáreas rurales de la microrregión.
- Señalamiento de centros poblados importantes a nivel regional y dentro de la red nacional urbana.

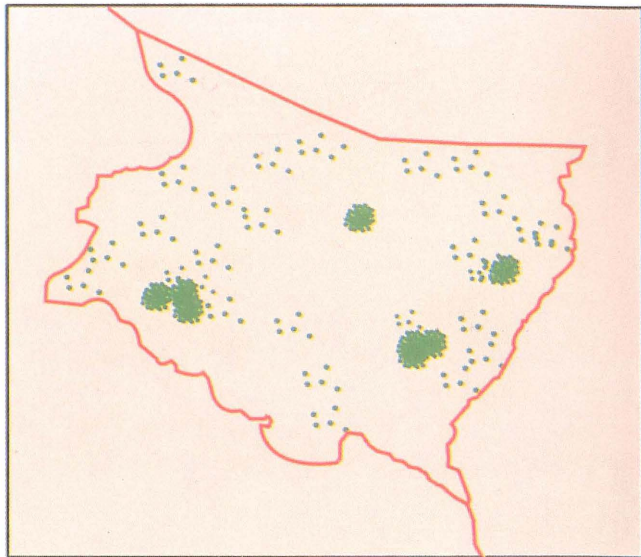
El mapa de patrón de poblamiento y centros poblados tiene como objetivo graficar, a nivel microrregional, las características más importantes de la dinámica poblacional, y su relación con la ocupación y uso del espacio, a fin de determinar límites y posibilidades actuales y futuras de las subáreas de la microrregión. Asimismo, mostrar los tipos de centros poblados y su papel en relación al resto del territorio microrregional y a las articulaciones con otros espacios microrregionales y regionales.

CUADRO SINOPTICO DEL MAPA DE PATRON DE POBLAMIENTO Y CENTROS POBLADOS

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	FUENTES, METODOS Y TECNICAS	CARACTERISTICAS DEL MAPA
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los elementos y tendencias más destacados de la dinámica de la población a nivel microrregional. • Explicar las interrelaciones entre esos elementos y las formas de ocupación y uso de territorio. • Reconocer vinculaciones en la dinámica poblacional de los niveles micro-meso y macro (microrregión, regional y nacional). • Estimar límites y posibilidades actuales y futuras de los procesos poblacionales de la microrregión. • Identificar problemas sociales referentes a empleo, expulsión y atracción de población, mano de obra. • Identificar poblaciones objetivo, subáreas y magnitud aproximada de problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Localizar los centros poblados al interior de la microrregión. • Determinar simbologías para expresar la importancia de cada centro de población de acuerdo con: <ul style="list-style-type: none"> - la densidad de población. - importancia económica. - nivel en la jerarquía político-administrativa o de servicios. • Representar cartográficamente: <ul style="list-style-type: none"> - los principales patrones de asentamiento (concentrado-disperso). - las redes urbanas. - las áreas de influencia de los principales centros. - las áreas de atracción y de expulsión de la población. - los flujos migratorios. - las áreas dinámicas, estancadas o en retroceso con respecto al crecimiento poblacional. - población rural o urbana. - interrelaciones entre red nacional urbana, subáreas y centros poblados indicando el tipo de vínculo: administrativo, comercial, recreacional, fuente de empleo, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas político-administrativos. • Censos de población, vivienda y encuestas de hogares. • Estudios sobre pobreza. • Estudios de población. • Monografías y estadísticas locales. • Fotografías aéreas. • Estadísticas municipales de población. • Mapa de recursos naturales. • Métodos para la medición de la pobreza en ALC: necesidades básicas insatisfechas (PNUD Y CEPAL); línea de pobreza, combinación de métodos. • Técnicas para identificar y registrar población bajo la línea de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este mapa deberá representar las características más importantes de la dinámica poblacional en la microrregión, considerando las interrelaciones entre: <ul style="list-style-type: none"> - el tipo de ocupación y uso del territorio. - los tipos de centros poblados y las relaciones entre sus <i>hinterlands</i>. - las articulaciones con otros espacios microrregionales. - el tipo de población según urbano o rural, grupos de edad y sexo. - determinar límites y potencialidades actuales y futuras, identificando subáreas.

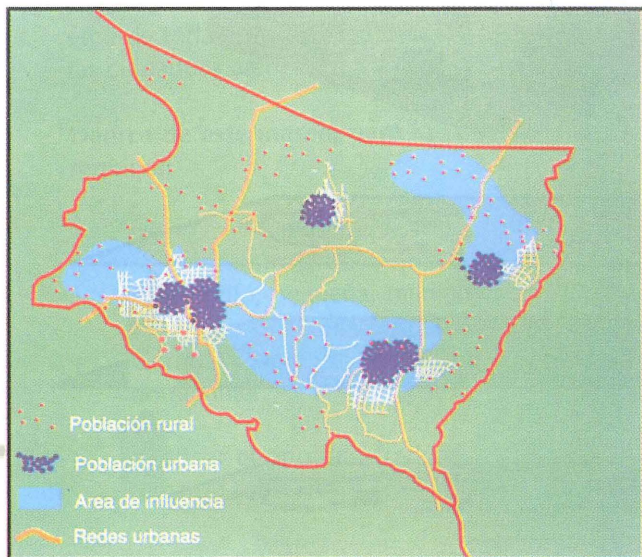
MAPA DE PATRON DE POBLAMIENTO Y CENTROS POBLADOS

DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION



Configuración espacial de los patrones de poblamiento más importantes.

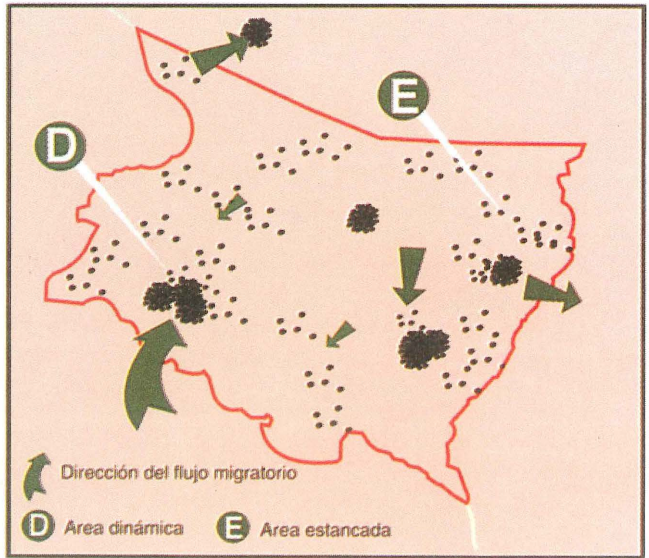
POBLACION URBANA / POBLACION RURAL



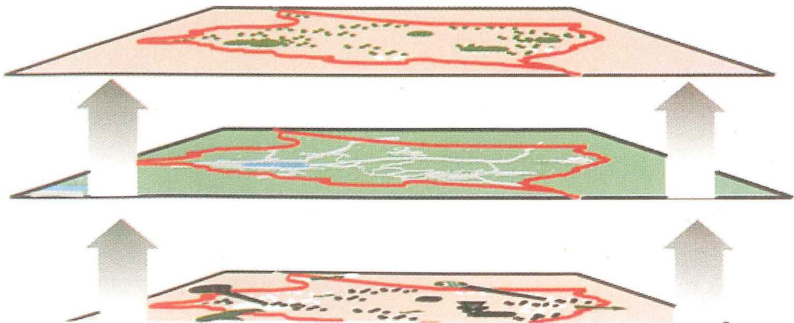
Localización de los tipos de población en cuanto urbana o rural así como de las áreas de influencia de los centros urbanos. Se destaca la red urbana.

DINAMICA POBLACIONAL

Las flechas indican los flujos migratorios desde las áreas de expulsión de población hacia las de atracción; se representa el dinamismo poblacional de las subáreas.



El análisis integrado de las variables representadas en estos mapas, sintetiza la situación de la dinámica poblacional.



- **Mapa de tenencia y extensión de las unidades productivas, por formas de organización social de la producción y sistemas productivos**

Es un hecho aceptado por los especialistas en el tema que en América Latina y el Caribe existen, fundamentalmente, dos formas de organización social de la producción agraria: la campesina y la empresarial, con sus propios arreglos productivos; de fuerza de trabajo, combinaciones de factores de producción y diferentes dotaciones de recursos y oportunidades en el mercado y la vida política y social de los países.

Al interior de cada una de estas grandes categorías se presentan subcategorías en relación a la extensión que manejan las unidades productivas; al tipo de propiedad (individual, asociativa, comunal); actividad predominante (agrícola, pecuaria, forestal, mixta); asociada al tipo de sistemas de producción utilizados: monocultivo, pluricultivo, etc. Con respecto al campesinado, además, se ha establecido una clasificación en función de la capacidad de la unidad productiva para garantizar la satisfacción de las necesidades familiares y la producción en la parcela: de subsistencia; en equilibrio; excedentarios. Las características de los productores y de las unidades productivas constituyen la base para determinar las poblaciones objetivo, el contenido de las acciones, las prioridades, los recursos, etc., de toda estrategia de desarrollo rural, por lo que se debe prestar cuidadosa atención a su conocimiento.

Dentro de este marco, para la construcción del presente mapa se requiere:

- Ubicar las “áreas” de la microrregión de acuerdo con el número y tamaño predominante de las unidades productivas: minifundio, pequeña, mediana y gran propiedad.
- Graficar para cada “área” la forma de organización social predominante.
- Graficar el tipo de actividad principal y, de ser posible, el sistema de producción más frecuente.

- Procurar la identificación de la situación jurídica con respecto a la tenencia y/o propiedad.

Con base en esta información, se procederá a señalar y graficar las posibles áreas de conflicto, cooperación e interacción al interior y entre las distintas formas de organización social de la producción; asimismo, la densidad de unidades productivas por subáreas de la microrregión, las posibilidades o no de expansión de las unidades productivas, los problemas de minifundio y/o de concentración de tierras. El Cuadro correspondiente organiza la explicación para elaborar el mapa.

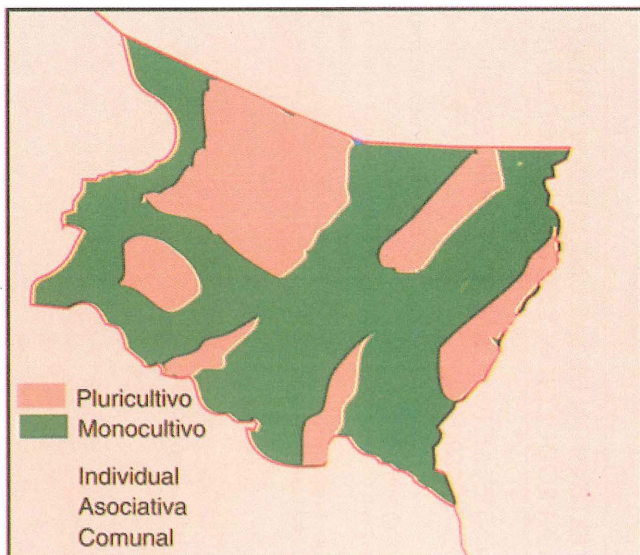
CUADRO SINOPTICO DEL MAPA DE TENENCIA Y EXTENSION DE LAS UNIDADES PRODUCTIVAS, POR FORMAS DE ORGANIZACION SOCIAL DE LA PRODUCCION Y SISTEMAS PRODUCTIVOS

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	FUENTES, METODOS Y TECNICAS	CARACTERISTICAS DEL MAPA
<ul style="list-style-type: none"> • Mostrar la distribución espacial de las diversas características de las formas de organización social de la producción, tanto agraria como empresarial. • Identificar las variaciones y vinculaciones entre las subáreas de la microrregión, en relación con las formas de organización social de la producción, que cada una de ellas represente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Graficar la información en cuanto a: <ul style="list-style-type: none"> - tipo de propiedad (individual, asociativa, comunal). - tipo de actividad predominante (agrícola, pecuaria, mixta). - tipo de sistema de producción empleado (monocultivo, pluricultivo, etc.) - capacidad de la unidad productiva para garantizar la satisfacción de las necesidades familiares (de subsistencia, en equilibrio, excedentaria). 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas: <ul style="list-style-type: none"> - político-administrativo. - de capacidad de uso y uso actual del suelo. - de recursos naturales - de patrón de asentamientos. • Censos de población, agropecuario • Anuarios estadísticos con información sobre variables económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este mapa deberá mostrar con claridad las características más destacadas de las distintas unidades productivas, de acuerdo con las diversas formas de organización social de la producción, por subáreas, así como las formas de interacción entre ellas.

MAPA TENENCIA Y EXTENSION DE UNIDADES PRODUCTIVAS ORGANIZACION SOCIAL DE LA PRODUCCION

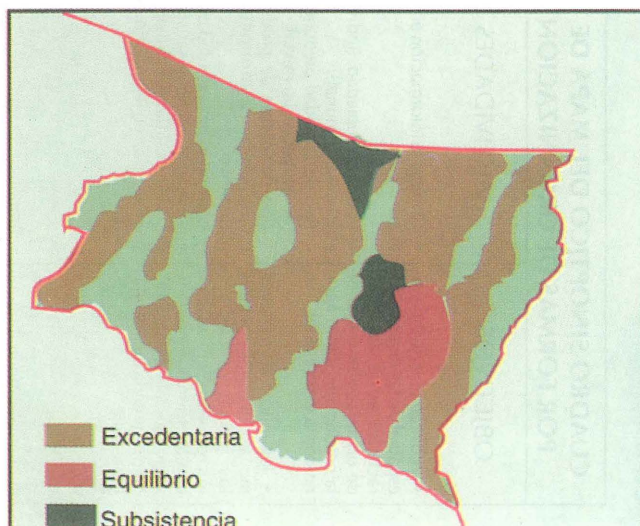
SISTEMA DE PRODUCCION / TENENCIA DE LA TIERRA

Localización espacial del tipo de propiedad y de los sistemas de producción (mono o pluricultivo).

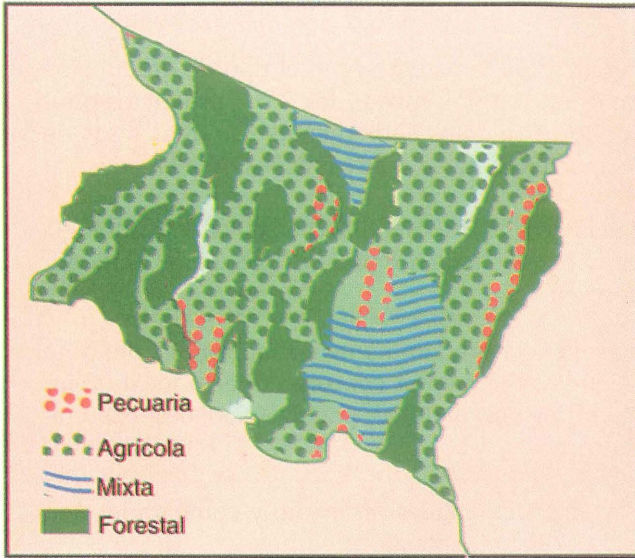


UNIDADES PRODUCTIVAS / NECESIDADES FAMILIARES

Localización de unidades productivas de acuerdo con su capacidad para satisfacer las necesidades familiares.



TIPO DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA



Localización del tipo de actividades productivas predominantes.

La información de estos mapas se integrará en uno solo que muestre las interrelaciones entre las principales variables geodimensionadas.



- **Mapa de productos**

Para la construcción de este mapa se requiere:

- Identificar y graficar las subáreas según el tipo de producción (pecuaria, ganadera, forestal, mixta), los 2 ó 3 productos principales y aquellos productos “emergentes” de altas tasas de crecimiento y apuntando hacia nuevos nichos de mercados.
- Verificar sucintamente la disponibilidad efectiva de tecnología de producción y beneficiamiento para los productos predominantes y “emergentes”.
- Identificar la tendencia predominante de la producción: auto consumo, trueque, venta para el consumo directo local (al interior de la microrregión), regional, grandes ciudades, exportación, agroindustria.
- Caracterizar las productividades promedio y compararlas con los promedios nacional y regionales.
- Identificar el destino físico de la producción y graficar los flujos principales.

- **Mapa del sistema de intercambio y mercados de productos servicios e insumos**

Para la construcción de este mapa se requiere:

- Ubicar espacialmente en los principales centros poblados o lugares *ad hoc* los centros de acopio, ferias o mercados, diferenciando tipos de productos agropecuarios y otros, y su frecuencia temporal.
- Graficar de acuerdo con el volumen de transacciones.
- Identificar y graficar las relaciones de intercambio (ida y vuelta con otras microrregiones).

- **Mapa de infraestructura física: vial, social, de servicio y de apoyo a la producción**
 - Identificar caminos, carreteras, trochas y su condición actual graficando de acuerdo a sus características.
 - Identificar escuelas, puestos médicos, servicios de correo, telégrafo y su condición actual.
 - Identificar oficinas del Estado, bancos, centros agropecuarios centros de extensión y/o investigación.
 - Identificar represas, canales de regadío; almacenaje; plantas de enfriamiento; canales.

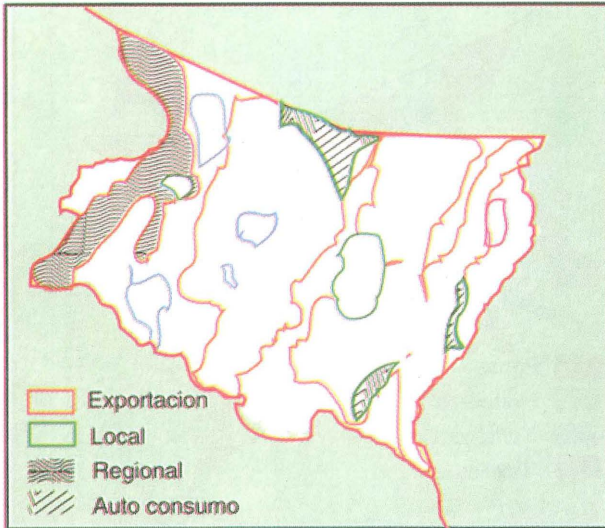
En los cuadros sinópticos correspondientes se describen los elementos para la elaboración de estos mapas y se señalan aquellas características básicas para completar su elaboración.

CUADRO SINOPTICO DEL MAPA DE PRODUCTOS

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	FUENTES, METODOS Y TECNICAS	CARACTERISTICAS DEL MAPA
<ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar el tipo de producción, su orientación predominante y el destino físico de la misma. • Identificar y representar la ubicación espacial de la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y graficar en el mapa las áreas y subáreas según el tipo de producción (pecuaria, ganadera, mixta). • Determinar y georeferenciar los dos o tres productos más importantes de la microrregión. • Clasificar la producción en cuanto que ésta sea para autoconsumo, trueque, venta para el consumo directo local, regional, grandes ciudades, exportación o agroindustria. • Mostrar los flujos de destino físico de la producción por medio de flechas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas: <ul style="list-style-type: none"> - político-administrativo - de capacidad de uso y uso actual del suelo. - de recursos naturales - de patrón de asentamientos - de tenencia y extensión de las unidades productivas, por formas de organización social de la producción y sistemas productivos. • Censos de población, agropecuarios. • anuarios estadísticos con información sobre variables económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El mapa de productos representará gráficamente las características que tiene la producción en la microrregión en cuanto tipo de producción, mercados de destino y flujos. A su vez, esta graficación mostrará áreas y subáreas dentro de la microrregión, que facilitarán la interpretación del comportamiento espacial de dichas variables, y sus interrelaciones intra e inter micro-regionales.

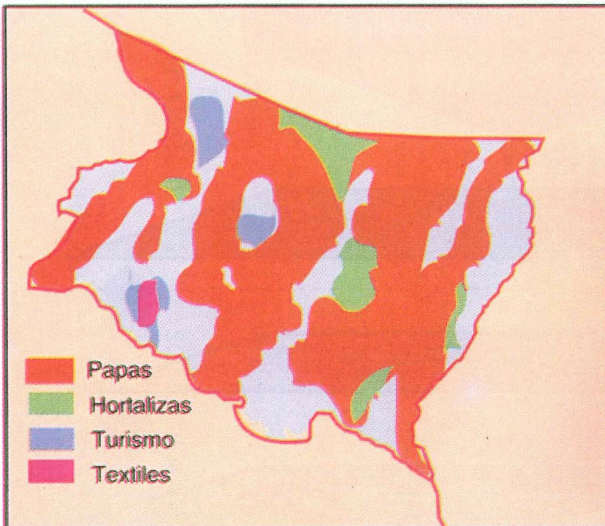
MAPA DE PRODUCTOS

PRODUCCION Y MERCADOS



Localización de los tipos de producción en relación con el tipo de comercialización y el mercado de destino.

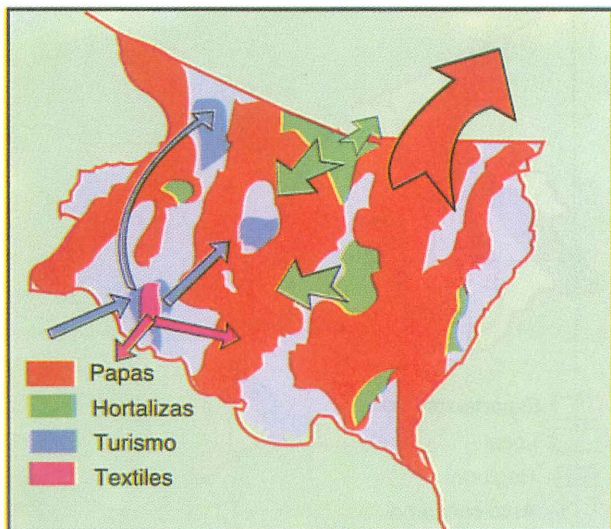
PRODUCTOS



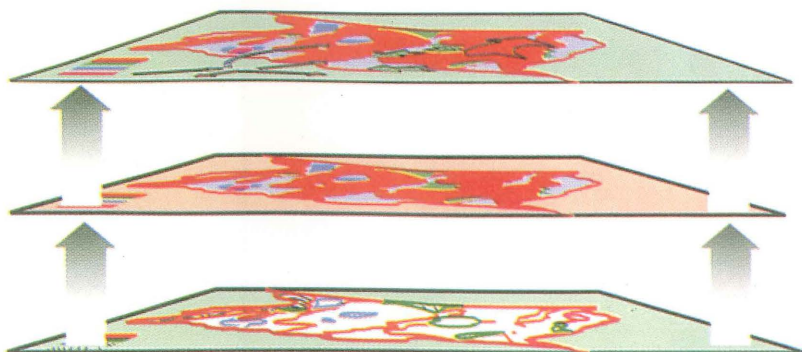
Localización espacial de las áreas por tipo de actividad productiva predominante.

FLUJOS DE COMERCIO-DESTINO DE LA PRODUCCION

Localización de las formas de comercialización de la producción en relación con los centros poblados y sus áreas de influencia.



Este mapa mostrará la dinámica de los procesos de intercambio comercial, intra e inter microrregional, destacando sus productos más importantes.



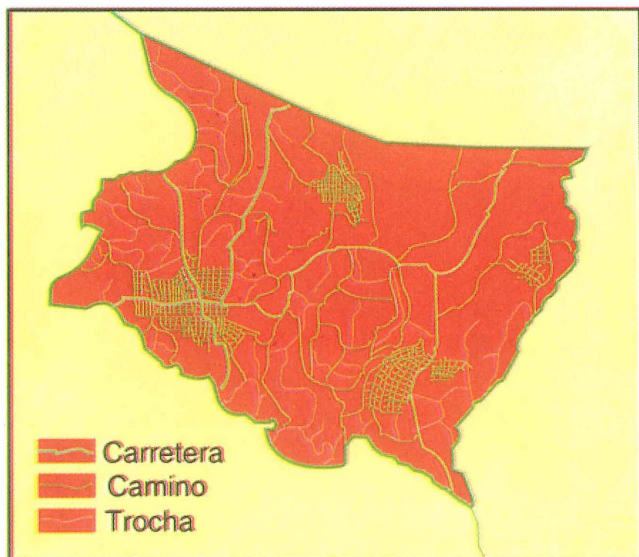
**CUADRO SINOPTICO DEL MAPA DE INFRAESTRUCTURA FISICA:
VIAL, SOCIAL Y DE SERVICIOS**

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	FUENTES, METODOS Y TECNICAS	CARACTERISTICAS DEL MAPA
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y representar los elementos más destacados de la infraestructura física vial, social y de servicios de apoyo a la producción de la microrregión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clasificar y mapear los principales elementos de la infraestructura de la microrregión, clasificándolos por tipos: <ul style="list-style-type: none"> - vial, social y servicios de apoyo a la producción. • Elegir la simbología y la escala para la representación cartográfica de los elementos que así lo requieran, de acuerdo con sus características, considerando: <ul style="list-style-type: none"> - caminos, carreteras, trochas. - escuelas, postas médicas, servicios de correo y telégrafo. - oficinas del Estado: bancos, centros agropecuarios, centros de extensión y/o investigación. - represas, canales de regadío, almacenaje, plantas de enfriamiento y canales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas: <ul style="list-style-type: none"> - político-administrativo. - de capacidad de uso y uso actual del suelo. - de recursos naturales. - de patrón de asentamientos. - de productos. - de tenencia y extensión de las unidades productivas por formas de organización social de la producción y sistemas productivos. - mapa de sistema de intercambio y mercado de productos, servicios e insumos. - mapa vial. • Censos de población, agropecuario. • Anuarios estadísticos con información sobre variables económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es importante que este mapa muestre las características de la infraestructura con claridad de manera que permita el análisis integral de la situación de la producción en la microrregión.

MAPAS DE INFRAESTRUCTURA FISICA: VIAL, SOCIAL Y DE SERVICIOS

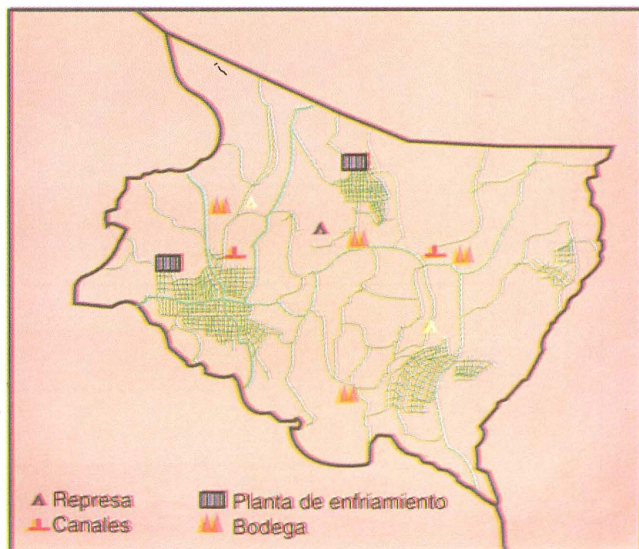
MAPA VIAL

Representación de las principales redes viales y los centros poblados y las subáreas que comunican.

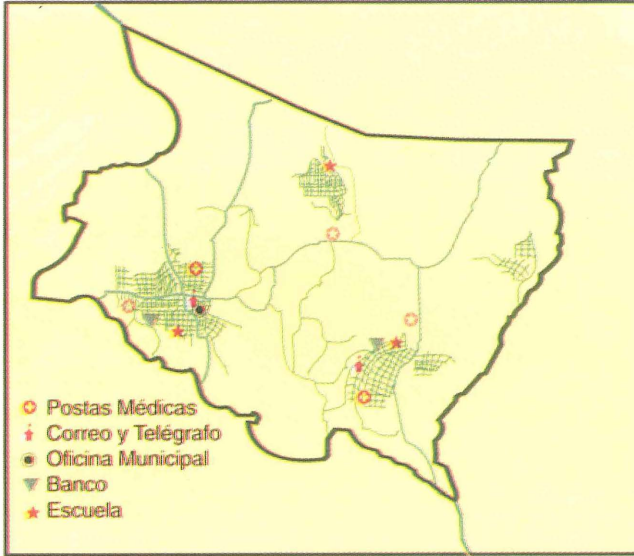


MAPA DE SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCION

Localización espacial de la infraestructura de apoyo a las actividades productivas.

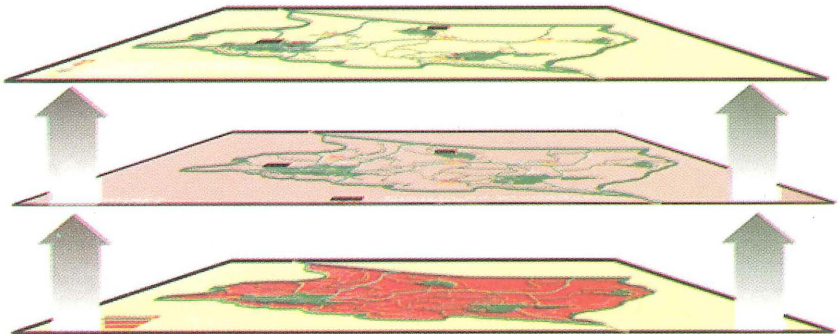


INFRAESTRUCTURA SOCIAL Y PRODUCTIVA



Localización de la infraestructura social.

El análisis integrado de las variables representadas en estos mapas, sintetiza la situación de la infraestructura productiva y social.



CUADRO SINOPTICO DEL MAPA DEL SISTEMA DE INTERCAMBIO Y MERCADOS DE PRODUCTOS, SERVICIOS E INSUMOS

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	FUENTES, METODOS Y TECNICAS	CARACTERISTICAS DEL MAPA
<ul style="list-style-type: none"> • Tanto este mapa como el anterior, deben identificar, caracterizar, cuantificar y clasificar la actividad productiva para geodimensionarla. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y representar cartográficamente las localizaciones de los centros de acopio, ferias, mercados en relación con los centros poblados de la microrregión. • Caracterizar y clasificar los centros mencionados por el tipo de productos y la frecuencia temporal con que ocurren (mensual, anual, diaria, semanal). • Graficar el volumen de transacciones, las relaciones de intercambio (ida y vuelta) con otras microrregiones y subáreas 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapas: <ul style="list-style-type: none"> - político-administrativo. - de capacidad de uso y uso actual del suelo. - de recursos naturales - de patrón de asentamientos. - de productos - de tenencia y extensión de las unidades productivas por formas de organización social de la producción y sistemas productivos. • Censos de población, agropecuario • Anuarios estadísticos con información sobre variables económicas. • Relatorías periódicas de asociaciones comerciales, industriales, cooperativas de productores agropecuarios, etc. • Revistas especializadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Este mapa deberá mostrar con claridad la dinámica del proceso de intercambio de la producción, sus características más destacadas y las implicaciones que ellas originan en la configuración espacial de la microrregión.

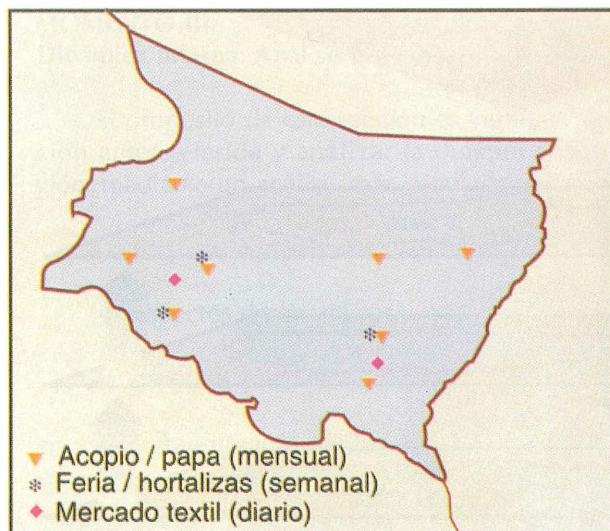
MAPA DEL SISTEMA INTERCAMBIO / MERCADO PRODUCTOS / SERVICIOS E INSUMOS

MAPA DE COMERCIO



Localización de las formas de comercialización de la producción en relación con los centros poblados y sus áreas de influencia.

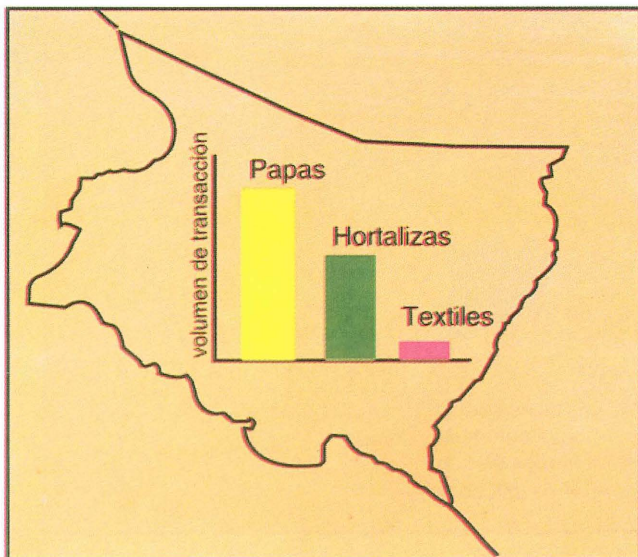
MAPA DE MERCADOS



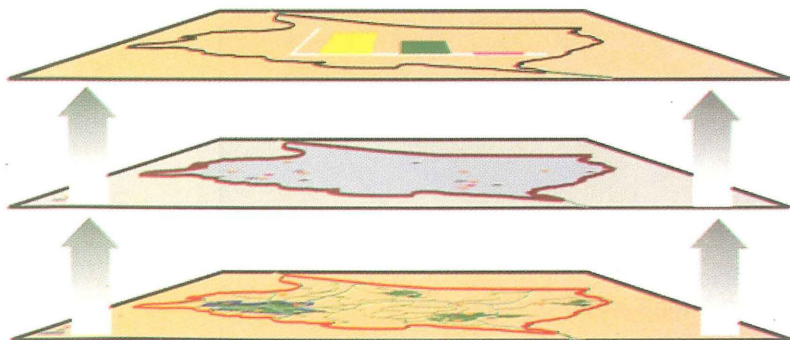
Localización de los mercados por tipo de producto y por la frecuencia temporal con que ocurren.

MAPA DE VOLUMENES DE INTERCAMBIO

Volumen de las transacciones de los principales productos.



El análisis integrado de las variables representadas en estos mapas, sintetiza la situación productiva y de comercialización



c. Análisis y síntesis para comprobar la hipótesis

Con base en la información contenida en los seis mapas se procederá a realizar un segundo análisis para comprobar la existencia de una dinámica microrregional.

Este análisis debe conducir a ratificar o rectificar los linderos de la microrregión propuestos inicialmente; a identificar “subáreas” con sus propias características; a comprobar el grado de articulación entre éstas, entre la microrregión y los centros poblados y entre éstos.

Este primer análisis concluye con la identificación de las características de la microrregión y un primer balance de las limitantes y el potencial que presenta para su desarrollo sostenible.

Ubicados los linderos y las características más sobresalientes de la microrregión, el equipo se encuentra listo para emprender el análisis más preciso y fino de cada una de las dimensiones que han servido de base para los mapas; organizar otro tipo de información; realizar un análisis más dinámico de la estructura social, de los actores y de las instituciones, asuntos que constituyen el objetivo de la siguiente parte.

MOMENTO III

Dinámica interna. Análisis por dimensiones del desarrollo

El propósito de esta sección es verificar y procesar la información antes referida y analizar la dinámica interna de la microrregión, mediante un análisis más detallado de sus aspectos centrales:

- recursos naturales renovables y no renovables.
- aspectos demográficos.
- aspectos socioeconómicos y productivos.
- infraestructura básica.

- desarrollo social.
- situación político-institucional.

El producto a ser generado en esta fase es un balance sintético por subáreas, grupos de población y tipos de unidades productivas, situación socioeconómica, infraestructura existente, nivel de desarrollo social e institucional, con respecto a los principales problemas y potencialidades para el desarrollo rural.

Para cumplir con el objetivo señalado, es necesario ampliar la información, básicamente por medio de entrevistas, encuestas, observación, y análisis de información secundaria relevante: censos agrícolas de población; encuestas de hogares; estudios sobre pobreza; estadísticas, estudios y monografías locales.

Cálculo de parámetros y proyecciones de variables

El cálculo de parámetros de variables y sus proyecciones puede facilitarse significativamente si se hace uso de programas computacionales que tienen incorporadas rutinas matemáticas de cálculo. Por ejemplo, el programa Excel de Microsoft contiene 70 funciones estadísticas y 19 programas para el análisis estadístico de datos. Algunos de esos son: correlación, covarianza, estadísticas descriptivas, ajuste exponencial, regresión, etc. Por su parte, algunos textos de estadística ya incorporan un disquete con programas de cálculo, que incluye, entre otros, los siguientes: análisis de probabilidad, regresión lineal múltiple, desviación estándar, estadística no paramétrica, etc. (Kaznier y Díaz 1993).

Toda la información organizada y analizada deberá introducirse, en la medida que sea posible, en la base de datos; asimismo, se deberán registrar todas las fuentes de información utilizadas y/o encontradas.

A continuación se detallan los requerimientos de información para cada uno de los aspectos centrales; se sugieren algunas técnicas y fuentes de información, y se plantean algunas preguntas guías para el análisis.

– Recursos naturales renovables

Para este análisis es conveniente elaborar un mapa síntesis, utilizando el mapa de recursos naturales, el de tenencia y formas de organización social de la producción y el de productos, con el propósito de determinar las subáreas naturales que caracterizan a la microrregión.

Con base en esa información, se procederá a precisar los principales problemas, tendencias y potencialidades del uso de los recursos naturales de la microrregión. Para ello se considerarán las características de los recursos referidos correlacionadas con las formas de organización social de la producción; los sistemas de cultivos; la aptitud y uso del suelo confrontados a los cultivos predominantes y a las prácticas y tecnologías referidas a la producción y la conservación.

Será necesario complementar la información contenida en los mapas por medio de la observación, entrevistas y cuestionarios, con respecto a problemas y potencialidades de los recursos naturales; clima; fuentes, acceso y manejo del agua; prácticas productivas, tecnologías, y limitantes sociales y económicas para la conservación y el buen uso de los recursos naturales.

Con base en los mapas y la información complementaria, se determinará las áreas de alto riesgo ecológico, en equilibrio precario y en equilibrio estable, así como también las potencialidades de expansión, de reconversión y de protección. Para esta determinación es necesario usar tres criterios: características de los recursos; insumos y tecnologías al alcance económico de los usuarios; necesidades de los productores en particular y de la población en general.

Especial atención debe prestarse a la situación de la base de recursos naturales renovables en aquellas microrregiones localizadas en áreas de expansión de la frontera agrícola y que se proponen como posibles espacios para nuevos proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, ya que los mismos implican la transformación drástica de ecosistemas y, al mismo tiempo, deben compatibilizar objetivos relacionados con la productividad, la sustentabilidad y el mantenimiento de diversas opciones de uso (CEPAL 1989).

En este último caso, es de fundamental importancia definir aquellas zonas (áreas) de expansión de la producción combinadas con áreas de amortiguamiento, de protección, de conservación y de reserva ecológica.

A continuación se presentan posibles indicadores que pueden ser utilizados para caracterizar los principales problemas ecológicos detectados:

- **Suelo**

erosión (extensión e intensidad);
alteración del microrrelieve;
compactación del suelo;
disminución de la fertilidad;
salinización en zonas de riego;
desertificación.

- **Agua**

aumento de sedimentos en los principales cauces;
contaminación de aguas superficiales y subterráneas;
alteración de regímenes hidrológicos;
cambios drásticos en flora y fauna;

- **Clima**

alteraciones en regímenes de lluvias (observación cualitativa).

En aquellos casos en que la información de base no esté fácilmente disponible se sugiere, apelar a observaciones cualitativas de personas conocedoras de la microrregión.

Si bien el análisis se hace considerando como unidades a las subáreas de la microrregión, no debe descuidarse una visión de conjunto. Este punto es central para los propósitos de la sostenibilidad, dado que muchos de los problemas agroecológicos no están referidos a unidades productivas o a áreas o a características específicas, sino que son resultado y consecuencia de la interacción entre unidades geográficas mayores y de aspectos que incluyen lo socioeconómico, lo agroecológico y lo institucional.

Para una mayor comprensión de los problemas en el manejo de los recursos naturales renovables, la tendencia y potencialidades de su base ecológica, es necesario contar con fotografías aéreas o de imágenes de satélites generadas en distintos momentos (al menos 3 ó 4 décadas atrás).

Asimismo, es necesario elaborar el análisis considerando los ciclos agrícolas y pecuarios de las subáreas de la microrregión.

– **Los aspectos demográficos y tendencias: distribución de la población, condiciones de vida, empleo y migración.**

En este aspecto, el objetivo central del análisis apunta a dar cuenta de las características básicas de la población y de sus tendencias (volumen, distribución, estructura de género y edad, condiciones de vida y empleo), de su dinámica de crecimiento y movilidad espacial.

El producto esperado es la localización geográfica por subáreas de los problemas y potencialidades de la población, referidos a grupos de edad y sexo, y naturaleza de las dificultades, presentados en gráficos y mapas.

Además de la información, el equipo debe familiarizarse con el tipo de preguntas y variables que se utilizan en los censos; con los métodos más usuales para la medición de la pobreza en América Latina y el Caribe (necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza; métodos combinados); con técnicas para identificar y registrar población bajo la línea de pobreza. Los censos y métodos señalados ofrecen maneras de conceptualizar problemas, organizar información, y seleccionar y usar fuentes secundarias, que son de mucha utilidad para los requerimientos del análisis.

La información sobre las características y dinámica poblacional de la microrregión debe ser recogida y organizada considerando al menos dos puntos en el tiempo: el momento actual y una o dos décadas atrás, para poder precisar la dirección de las tendencias demográficas, en relación a la superación, persistencia, agravamiento o emergencia de problemas. Con esta información registrada en la

base de datos, será posible realizar proyecciones que permitan adelantar tendencias futuras y simular escenarios.

Las fuentes básicas de información son los censos de población y vivienda; de mucha utilidad resultan los estudios sobre pobreza, monografías y estadísticas locales, y encuestas de hogares.

La información básica que se requiere es la siguiente:

- Población total y tasa de crecimiento.
- Población urbano-rural: distribución por subáreas y centros poblados.
- Población por género y grupos de edades; desagregando en categorías: de 0 a 1 año; de 1 a 5; 6 - 14; 14- 49; y 50 y más. Esta desagregación es fundamental para determinar poblaciones "objetivo" y tipo de problemas.
- Población por escolaridad.
- Población por grado de alfabetización.
- Tasa de mortalidad infantil.
- Número total de hogares.
- Promedio de miembros por hogar.
- Promedio de hijos por hogar.
- Número de hogares cuyos jefes de familia sean mujeres.
- Características físicas de las viviendas.
- Servicios básicos de las viviendas (energía eléctrica; agua y desagüe).
- Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.
- Población económicamente activa de la microrregión.
- Población económicamente activa agrícola y no agrícola por categoría ocupacional.
- Población económicamente activa campesina.
- Niveles de remuneración: urbano/rurales no agrícolas/agrícolas.
- Población emigrante por género y edad.
- Población inmigrante por género y edad.

Esta información básica permite tener una visión de conjunto de la población y analizar cuatro problemas centrales para el desarrollo microrregional: empleo, satisfacción de necesidades básicas,

migración y alcances de las demandas presentes y futuras en relación a la población actual y su proyección.

Por ejemplo, con respecto a la calidad de vida y pobreza, la información sobre hogares, permite aplicar el método de necesidades básicas insatisfechas desarrollado por el PNUD y CEPAL, a partir del uso de cinco indicadores, cuya información se encuentra en los censos de población y vivienda:

- Hogares en viviendas inadecuadas.
- Hogares en viviendas sin servicios básicos.
- Hogares con hacinamiento crítico.
- Hogares con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.
- Hogares con alta dependencia económica.

Asimismo, se pueden especificar por subáreas las tasas de analfabetismo, las tasas de escolaridad primaria y secundaria.

Con respecto al empleo, la información permite:

- Determinar las tasas de empleo y desempleo.
- Establecer la ruralidad de la PEA:

$$\frac{\text{PEA agrícola} \times 100}{\text{PEA total}}$$

- Establecer el grado de "campesinización".

$$\frac{\text{Productores de 1 a 5 ha.} \times 100}{\text{PEA agrícola}}$$

Con base en la información organizada y analizada se deberán determinar problemas sociales, de empleo, expulsión de mano de obra, identificando poblaciones objetivo, subáreas y magnitud aproximada del problema.

Este análisis complementa y especifica a los mapas de Población y Centros Poblados y de Infraestructura Física.

– Aspectos socioeconómicos

En este apartado, el propósito central es determinar las características de los productores, de las unidades productivas, sus niveles tecnológicos y de gestión; así como también sus principales sistemas de producción e intercambio, para detectar problemas y potencialidades en los distintos niveles enunciados y en la microrregión en su conjunto.

Este análisis surge de un mosaico de la microrregión, cuya base está conformada por cuatro mapas:

- **Tenencia, formas de organización social de la producción y sistemas de producción.**
- **Productos:** producción, capacidad de gestión, niveles tecnológicos y productividad; existencia de agroindustrias y de industrias en general; actividades de servicios a la producción.
- **Sistema espacial de intercambio y mercados.**
- **Infraestructura básica:** energía; transporte vial y acuático (según corresponda), puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y zonas recreativas.

Para mayor facilidad, el análisis se organizará siguiendo la siguiente secuencia:

- Graficar en un mapa los límites de las subáreas determinadas en la sección anterior.
- Con base en esta demarcación, se procederá a superponer los cuatro mapas indicados líneas arriba para tener una aproximación a la distribución espacial de las unidades productivas, de la producción e infraestructura.
A partir del mapa síntesis se realiza un primer análisis de problemas y potencialidades de las subáreas y del conjunto. Elaborado este primer análisis, se procede a complementar información para cada una de las dimensiones del análisis, median-

te entrevistas, cuestionarios, observación y organización de fuentes secundarias, censos, estudios y monografías locales.

– **Información básica complementarias, por subáreas**

Tierras: características por zonas naturales; por condición de riego; por extensión.

– **Datos básicos**

- Superficie total del territorio.
- Superficie pecuaria.
- Superficie agrícola.
- Superficie forestal.
- Tierra bajo riego.
- Tierra de secano.
- Número total de fincas por extensión y por tenencia (usar métodos de conversión para estandarizar hectáreas).
- Índice de concentración de la tierra.

– **Indicadores**

– Tipos de tenencia de la tierra: propietario, arrendamiento, precario (individual, comercial y cooperativa).

– Tamaño y número de unidades agropecuarias:

Menos de 1 a 5 ha

De 5 a 10 ha

De 10 a 20 ha

De 20 a 50 ha

De 50 a 100 ha

– Tierra irrigada/secano.

Productos, producción y productividad

– Identificación espacial de la producción.

– Elaboración de gráficos y cuadros con información sobre los principales productos agrícolas, pecuarios y forestales:
Volumen.

Valor.

Extensión utilizada.

Rendimiento físico por ha.

Uso de mano de obra.

Tipo de tecnología empleada.

- Destino de la producción: autoconsumo, trueque, venta (porcentajes destinados a cada uso).
- Tipos de mercados para la venta: local, regional, ciudades principales, agroindustria, exportación.

Interesa precisar con base en la información obtenida:

- El volumen de la producción agropecuaria de la microrregión; la importancia de las actividades agropecuarias con respecto a otros sectores productivos en referencia a valor, empleo, contribución al "PIB microrregional" (estimado).
- Realizar comparaciones con respecto a promedios regionales y nacionales en las variables siguientes, con el fin de apreciar los límites y posibilidades de la actividad agropecuaria y forestal microrregional:

Productividad

Rendimiento físico

Relación Hombre/tierra

Ruralidad de la PEA.

Tipología de productores según formas de organización social de la producción

En esta sección el análisis está dirigido a precisar la información anterior. Para ello, con base en la identificación de las principales formas de organización social de la producción y de los sistemas de cultivos predominantes, se construirá una tipología de productores.

La manera más directa de alcanzar el objetivo es distinguir, en

primer lugar, dos grandes formas de organización social de la producción: empresarial y campesina. Estas formas de organización social de la producción, como se sabe, se diferencian por la lógica de su producción o racionalidad económica que las preside (ganancia orientada por el mercado; o satisfacción de necesidades de consumo familiar y actividades de la parcela); por el tipo de tecnología que emplean; por la fuerza de trabajo, asalariada o familiar, que usan predominantemente, y por el tipo (calidad y cantidad) de recursos con que cuentan.

Ubicadas estas grandes categorías se procederá a determinar en su interior las subcategorías más relevantes.

En el caso de la organización empresarial es posible distinguir, con base en la extensión de las unidades productivas, tres subcategorías: pequeña, mediana y grande.

Luego de esta primera división es conveniente relacionar las categorías resultantes con la tecnología usada; el volumen de trabajadores y tipo de productos, lo que permitirá una nueva clasificación, posiblemente distinguiendo entre unidades empresariales modernas y tradicionales. Desde el punto de vista del desarrollo microrregional sostenible conviene prestar atención al manejo de los recursos naturales, y a la gestión productiva con respecto a sus efectos sobre el medio ambiente.

En relación con las formas de organización social de la producción campesinas, conviene distinguir, en primer lugar, entre aquellas que cuentan con un marco institucional colectivo (comunidades, por ejemplo) y las que operan sólo como unidades productivas familiares.

Luego se procedería a analizar las subcategorías de unidades productivas campesinas. Usualmente, en los países de América Latina y el Caribe, y siguiendo las clasificaciones más conocidas, tal como las de FAO, IICA, FIDA y otros, se definen cuatro subcategorías:

- **Campesinos de infrasubsistencia:** los recursos propios con que

cuentan (tierra, ganado, instrumentos) no permiten la satisfacción de las necesidades familiares ni el manejo adecuado de la parcela. Están obligados a vincularse a actividades productivas fuera de la parcela, vendiendo su fuerza de trabajo. (Generalmente forman parte de los grupos sociales caracterizados con niveles de pobreza extrema y/o absoluta).

- **Campesinos de subsistencia (o pobres):** cuentan con los recursos mínimos para satisfacer las necesidades familiares y de producción, aunque siempre tienen que vender su fuerza de trabajo.
- **Campesinos en estabilidad (o medianos):** cuentan con los recursos necesarios para satisfacer necesidades familiares y productivas, aunque usualmente con serias limitaciones en capacidad de gestión moderna de la producción, niveles tecnológicos, manejo de las condiciones de mercado, de acceso al crédito y a conocimientos, que les impiden la adecuada satisfacción de sus necesidades.
- **Campesinos de suprasubsistencia:** disponen de recursos, conocimientos y condiciones para satisfacer sus necesidades, invertir adecuadamente en sus parcelas y alcanzar un nivel de ahorro importante. Muchos de estos campesinos se encuentran en transición hacia la agricultura y/o ganadería especializada.

Las subcategorías tiene como base de clasificación los siguientes criterios:

- Extensión de la parcela y calidad de los recursos.
- Capacidad de gestión de su unidad productiva.
- Grado de satisfacción de las necesidades familiares y de la unidad productiva (nivel de ingresos).
- Uso de mano de obra familiar en la parcela, y
- Nivel tecnológico.

Lo que se busca en esta parte del análisis es determinar la capacidad de sustentación (sostenibilidad) de los diversos tipos de productores y sus perspectivas reales de que logren insertarse exitosa y equitativamente en el proceso de desarrollo

microrregional. Como es sabido, el mayor o menor grado de la inserción de las diferentes categorías de productores depende directamente de la racionalidad de los diversos agentes productivos, la cual está determinada por el marco estructural que les cobija, en particular la comercialización, los precios y el crédito; la seguridad de la propiedad de la tierra, etc.

Sistemas de producción

La tipología, tanto empresarial como campesina, deberá ser complementada con la descripción y análisis de los principales sistemas de producción que caracterizan a cada una de las subcategorías.

La presentación de los sistemas de producción deberá hacerse siguiendo el ciclo agrícola o pecuario y su combinación, precisando el orden y características de las labores: preparación del terreno; siembra; labores culturales; cosecha; clasificación; ensacado; almacenaje; etc., y se indicará cuáles son los problemas habituales en cada una de estas fases.

Con el fin de facilitar la presentación, los sistemas de producción se organizarán en grandes grupos: agrícolas, pecuarias, forestales y mixtos.

En cada una de ellos se precisarán las características **más importantes**; por ejemplo, en los agrícolas se señalará, si se caracterizan por el pluricultivo y cuáles son las combinaciones de cultivos, las formas de rotación, etc.; asimismo, se debe indicar:

- Los aspectos técnico productivos: riego, insumos, semillas, controles.
- El tipo de gestión realizada.
- Las prácticas y manejos de las actividades productivas, y su incidencia en los recursos naturales y el medio ambiente.
- La participación de niños, mujeres y hombres a lo largo del ciclo agrícola.

Productos esperados

El análisis realizado mediante la superposición de mapas, la información secundaria, la observación y las entrevistas, será la base para localizar espacialmente los principales cuellos de botella, sea que éstos están vinculados con la población, la producción o la base de recursos naturales. En este momento del diagnóstico se esperan productos como los siguientes:

- Identificación y localización espacial de problemas productivos, tecnológicos y de manejo de los recursos naturales renovables, y su relación con las formas de organización social de producción, los sistemas productivos, y la producción.
- Ubicación espacial de las formas de organización social de la producción y sus principales características: naturales; extensión; productos; sistemas productivos y vinculación con cadenas productivas.
- Tipología de productores empresariales y campesinos.
- Relaciones entre las formas de organización social de la producción: cooperación, conflicto; complementariedad, competencia.

A las categorías anteriores se pueden agregar otras según el énfasis que se requiera para cada situación en particular.

En síntesis, es importante resaltar que los resultados agregados del tipo de análisis que se propone en esta sección buscan inducir la identificación y localización de determinados problemas y potencialidades. Esto permite caracterizar tanto a grupos clave de la población como su contexto inmediato y los problemas particulares que enfrentan. Naturalmente, este tipo de producto facilitará el trabajo de una etapa posterior del proceso de PPM, en la cual se definen programas específicos apuntando hacia la resolución de problemas peculiares, los cuales requieren una selección cuidadosa del grupo meta de población y/o problemas temáticos específicos que se desea resolver.

Algunas de las variables consideradas como "críticas" variarán según sean las características de cada situación microrregional y el énfasis que su propia población les confiera. A continuación se presentan algunas de las variables que frecuentemente son consideradas como críticas y que pueden servir de punto de referencia para definir las que cada equipo de trabajo decida: empleo e ingresos agrícola y no agrícola, tenencia de la tierra, tecnología, crédito, servicios de apoyo a la producción, educación, salud, etc. Un conjunto de las variables seleccionadas para realizar el análisis final puede, a su vez, combinarse para evaluar su impacto y ser presentadas en un sólo mapa síntesis.

Sistema espacial de intercambio y mercados

El propósito central de esta parte es analizar la fluidez, intensidad y organización de las actividades de intercambio en la microrregión, tanto de productos agropecuarios, forestales, industriales, como de servicios y fuerza de trabajo.

Para ello es necesario complementar la información del mapa pertinente, por medio de información secundaria, entrevistas y observación directa.

Entre otros aspectos es necesario caracterizar:

- Las cadenas de comercialización. En este caso estamos refiriéndonos a cadenas "agroalimentarias en el sentido de un conjunto de agentes ligados por relaciones de intercambio y un grupo de técnicas que se encadenan en la realización de un producto elaborado" (Bourgeois 96).
- Esta definición operativa de cadena involucra, por lo tanto, un producto o grupo de productos que se movilizan e intercambian en espacios geográficos definidos, durante períodos bien acotados de tiempo (producto, espacio y tiempo).
- El flujo de intercambios de productos, servicios, mano de obra, etc. al interior de la microrregión o, si el caso lo requiere, entre éstas y otros espacios aledaños;

- Los precios de los principales productos e insumos, con una estimación gruesa de los márgenes de comercialización.
- Estimar los índices globales de comercialización de la producción agropecuaria con base en la proporción autoconsumo/venta de los productos.
- Hacer una descripción del grado de modernidad o tradicionalidad del funcionamiento del mercado en la microrregión: intercambios monetarios y no monetarios; sistema de crédito formal e informal; formas de realización de la producción y fijación de precios; la importancia de las redes de parentesco, compadrazgo y amicales; la importancia por número, volumen y tipo de productos de las ferias. Mercado de tierras.
- Hacer una descripción sucinta de la organización social del intercambio, a partir del análisis del papel que desempeñan los centros poblados. Para ello es necesario identificar la importancia económica de los principales centros poblados y su papel como mecanismo financiero; de acopio; de "exportación". Luego se sugiere precisar las relaciones entre los centros poblados, y el tipo de relación entre éstos y el medio rural.
- En la medida de lo posible realizar un inventario aproximado del número de establecimientos comerciales con mayor influencia en el medio rural, sus principales características y su localización (mercado; tienda; puestos de venta). Este inventario puede ser enriquecido con una idea somera de la especialización de actividades de cada uno de ellos y el grado de organización de los comerciantes.

En esta parte interesa una descripción de los problemas y potencialidades del intercambio de productos, bienes y servicios de la microrregión, prestando atención a su organización social, a su fluidez e importancia económica, a su grado de modernización institucional y las posibles articulaciones con otras microrregiones.

Este análisis se complementará con la información sobre infraestructura. Con ese propósito, se superpondrá el mapa de mercados

con el correspondiente a infraestructura y se precisarán los principales cuellos de botella y potencialidades para la comercialización y el intercambio.

Este apartado procura fundamentalmente, generar una visión del dinamismo económico de la microrregión y sus nexos con otros espacios; para ello, el análisis vincula características relacionadas con los recursos naturales, la producción y las bases del movimiento e intercambio de mercaderías, a la vez que se definen y localizan problemas y potencialidades referidos a cada una de las dimensiones discutidas.

Desarrollo social

Este apartado es un complemento del precedente y tiene como propósito fundamental llamar la atención sobre la importancia conceptual y operativa, para fines del desarrollo sostenible, del tratamiento que debe dársele a un conjunto de temas relacionados con los recursos humanos (la población), por tal motivo caracterizados como sociales y, generalmente tratados de manera independiente de aquellos temas o problemas relacionados con lo productivo, económico y político.

Sin duda uno de los síntomas más claros del subdesarrollo en el sector rural es la falta de acceso de su población a determinados servicios básicos tales como educación, salud y vivienda apropiada. Al mismo tiempo, la transformación del medio rural demanda la superación de este tipo de obstáculos con el objeto de garantizar una base de recursos humanos preparada y saludable, capaz de participar dinámicamente en el proceso de desarrollo con una visión de largo plazo. Esta observación de perogrullo y la lógica que debe estar relacionando las variables sociales con las productivas y económicas es, por regla general, aplicada a la población urbana de la mayoría de los países con la argumentación de que un recurso humano mejor preparado facilita la adquisición o la consolidación de las ventajas competitivas en diversos sectores de la economía, como es el caso de la industria y servicios.

No obstante, este argumento es también válido para la pobla-

ción rural, ya que cualquier propuesta de desarrollo sostenible sólo podrá ser exitosa si consigue alcanzar objetivos que mejoren su bienestar en el corto plazo y, también les prepara para potenciar sus capacidades competitivas en el largo plazo y, como corolario, mejora y diversifica sus habilidades, de manera que les facilita el acceso a un conjunto mayor de opciones de empleo, que le garantizan el incremento de las probabilidades de obtener mayores ingresos.

Los indicadores que se relacionan con este tipo de problema están vinculados al acceso de la población a servicios como los siguientes:

- *educación*: tasas de alfabetismo en adultos, escolaridad promedio, tipo de educación disponible en el área.
- *salud*: acceso a servicios de salud, acceso a agua potable, nivel nutricional (consumo calórico promedio diario).
- *vivienda*: déficit habitacional y necesidades de reparación de casas.

El indicador que sintetiza la situación de los indicadores económicos y sociales esta representado por el nivel de pobreza de la población (absoluta y extrema).

Para los propósitos de este diagnóstico y, posteriormente para el diseño de la estrategia de desarrollo microrregional, resulta importante realizar un análisis comparativo de estos indicadores y sus valores promedios a nivel nacional y regional con el fin de evaluar la posición relativa de desarrollo de la microrregión en cuestión. Las fuentes más conocidas para acceder a la información básica para estimar estos indicadores son las instituciones públicas responsables por los programas sociales, las vinculadas a la ejecución y análisis de los censos poblacionales y los organismos encargados de realizar las encuestas de hogares.

Situación político institucional

Organizaciones, instituciones y actores

Los especialistas coinciden en el papel decisivo que cabe a las instituciones públicas y a las ONG como agentes del desarrollo, sea que éstas operen a nivel regional o local. En efecto, el grado y tipo de presencia de dichas instancias a nivel de los diversos espacios territoriales resultan determinantes del éxito y sostenibilidad de los programas de acción pública promovidos a nivel regional o microrregional.

Desde la perspectiva de la metodología aquí expuesta, las instituciones, organizaciones, asociaciones y liderazgos, constituyen un componente clave para identificar la dinámica microrregional y servir de base para diseñar estrategias de desarrollo microrregional.

Con ese propósito, el equipo deberá acopiar la siguiente información:

- Gobierno local, microrregional o regional.
- Dependencias públicas que operan en la microrregión.
- Organizaciones privadas de desarrollo que actúan en la microrregión, distinguiendo si son locales, regionales o extrarregionales.
- Organizaciones y gremios empresariales, comerciales o campesinos.
- Sindicatos.
- Organismos de crédito, ahorro y préstamo.
- Otras organizaciones que se consideren de importancia para el manejo exitoso de actividades con cobertura microrregional.

En cada caso es necesario obtener información con respecto a:

- Antigüedad en el área.

- Volumen de recursos financieros que han manejado durante los últimos tres años. Especial énfasis se deberá dar a los gobiernos municipales e instituciones públicas con responsabilidad en la microrregión. Se deberá analizar las fuentes de sus ingresos.

A continuación se presenta un cuadro que puede servir de ejemplo para la presentación y el análisis de la información financiera de aquellas instituciones consideradas como agentes importantes para promover el desarrollo local.

PRESUPUESTO PUBLICO DE LA MICRORREGION
(gastos reales en miles US\$)

	1993	1994	1995	1996
Municipio 1 Operación Inversión				
Municipio 2 Operación Inversión				
Total MICRORREGION				
Operación Inversión				

Adicionalmente, esta parte del análisis debería incorporar una breve síntesis (tabla) de:

- Planes y proyectos de desarrollo en proceso de ejecución o cuya ejecución esté prevista para un plazo menor de un año; con información que cubra: institución financiera, organismos de cooperación técnica, población objetivo, organizaciones locales

involucradas, papel del gobierno local, principales componentes, tipo de actividades. recursos humanos y financieros asignados al proyecto.

- Gasto público estatal en la microrregión por rubros principales, especialmente para el gasto municipal (matriz).
- Número de personal que emplean.
- Infraestructura física que tienen.
- Población a la que sirven / número de asociados.
- Percepción de la población con respecto a su eficacia e importancia.

Conflictos, alianzas, complementariedad entre las distintas organizaciones

Posicionamiento del gobierno local

- Ubicación de la microrregión en la estructura político-administrativa del país.
- Funciones de las municipalidades según la legislación del país.
- Características de las municipalidades de la microrregión: liderazgo, grado de aceptación, funcionamiento; relación entre ellas; vínculos con otros organismos del Estado que actúan en la microrregión; tipo de actividades que realizan; equipamiento; manejo y gestión municipal. Existencia de planes de actividades y/o desarrollo.
- Areas de cooperación y conflicto entre los sectores público y privado.
- Apreciación cualitativa de los liderazgos existentes en las áreas: gremial, económico, político, cultural, etc.

Este apartado busca determinar cualitativamente la dinámica organizativa e institucional del gobierno local y de la microrregión y, con base en este análisis, señalar su capacidad para diseñar y ejecutar propuestas que respondan a las necesidades de corto y mediano plazo y sean coherentes con una visión de largo plazo.

Por otro lado, es necesario también caracterizar cualitativamente las principales relaciones jerárquicas del gobierno local con otras instancias del poder público a nivel regional o nacional. Con esto se procura tener una idea clara de sus interacciones naturales con el resto del sistema institucional y, a la vez, permite determinar el grado de autonomía efectiva que detenta el gobierno local.

Síntesis de las principales relaciones intermicrorregionales

Adicionalmente al trabajo específico relacionado con la unidad de análisis *per se* es necesario caracterizar las principales relaciones entre ésta y otras microrregiones, a continuación se proponen algunas de ellas:

- i. Económico-productivas. En esta caso podría citarse como ejemplo unidades o centros agroindustriales con demandas por productos agropecuarios de emprendimientos productivos primarios, p.ej. procesamiento de materia prima, transformación de productos, empacadoras, molinos, cámara de enfriamiento, etc., con los cuales ciertos productores se encuentran articulados por medio de la venta de su producción primaria.
- ii. Institucionales. También se debería describir brevemente las relaciones funcionales de las principales instituciones vinculadas al sector, cuya sede central o regional está localizada fuera de la microrregión.
- iii. Ecológicas, como sería el caso de una microcuenca, áreas de reserva o conservación compartidas por varias microrregiones. En este caso, las relaciones son obvias y ofrecen un desafío común para resolver los problemas existentes y/o un potencial para ejecutar actividades conjuntas para el desarrollo colectivo de dichas áreas:

- iv. Sociales. Estaría representada por aquellas situaciones con flujos migratorios (emigración o inmigración) significativos.

La descripción de estas relaciones debería caracterizar el tipo, los principales agentes productivos involucrados, los actores institucionales, la importancia relativa de dicha relación para la microrregión, su potencial para el desarrollo y los principales cuellos de botella que lo inhiben.

El análisis debe apuntar hacia la detección de alternativas de desarrollo e inversión pública o privada cuyo radio de acción sobrepase los límites de una microrregión y, a la vez, ofrece al potencial para consolidar núcleos de impulsión del desarrollo.

MOMENTO IV

Principales tendencias hacia el 2010

a. Análisis prospectivo

Esta parte del diagnóstico busca generar una imagen aproximada del escenario prospectivo de la microrregión en un período futuro de una década. Dicho enfoque tiene como supuesto fundamental que la situación actual con sus condicionantes estructurales, tecnológicas, productivas, organizativas y ecológicas continuarán sin modificaciones sustantivas durante el período en cuestión. Es decir, en la próxima década (2001 y 2010) las principales transformaciones al interior de la microrregión serán apenas el producto de una transposición de lo que está ocurriendo en el presente, sin mayores intervenciones exógenas o endógenas que promuevan el cambio.

El énfasis del análisis debe centrarse en los posibles desequilibrios que enfrentará el sistema microrregional como resultado de conflictos en sus diferentes dimensiones y/o entre ellas. En este caso se debe tomar como referencia conceptual la estabilidad del sistema socioeconómico microrregional en cada una de sus dimensiones, así como también en su conjunto. Es decir, el análisis prospectivo debería tener como producto una visión futura del escenario en cuestión, describiendo sucintamente los elementos desequilibrantes en cada dimensión y la probabilidad de que el sistema alcance el

año 2010 en estado de equilibrio estable. En caso contrario deben describirse en orden jerárquico los principales componentes del sistema, por dimensión, que están condicionando o limitando el desarrollo sostenible de la microrregión.

Para conseguir esta visión prospectiva deberán proyectarse las tendencias de las variables más importantes incluidas en cada una de las dimensiones analizadas. Evidentemente, en este caso se está planteando realizar este estudio con base en una noción cualitativa del problema y, con respecto a algunas variables esta proyección tendrá como base información cuantitativa.

En el contexto anterior, interesa al menos evaluar las tendencias que parecieran más urgentes o condicionantes para el desarrollo de la microrregión, entre las cuales se pueden mencionar:

- a. Recursos naturales renovables.
- b. Situación social.
- c. Producción y comercialización, cadenas consumo-producto, vinculación urbana-rural mediante actividades de servicios u otras, importancia relativa de las actividades primarias *versus* otros sectores de la economía local. Posible aparición de nuevas formas de producción o mecanismos de vinculación entre los diversos actores/agentes económicos en los distintos eslabones de la cadena.
- d. Maduración del proceso de descentralización tal como se refleja en la consolidación del gobierno local y los procesos de participación de organizaciones de la sociedad civil.
- e. Nuevas formas institucionales, transformación del sector público y papel del sector privado.

Algunas de las variables que se pueden considerar para realizar este tipo de análisis prospectivo se presentan a continuación.

Recursos naturales renovables

Manejo del espacio microrregional, determinando posibles áreas de conflicto en el uso de los recursos naturales -suelo, agua y bosques- tales como deforestación, erosión, sedimentación. Pueden surgir actividades productivas primarias expandiéndose hacia áreas de frontera agrícola o ejecutándose en áreas cuyo potencial de uso no se presta para tales fines, por procesos de urbanización desordenada, por actividades industriales y de mineración sin medidas ecológicas precautorias.

El caso específico del recurso agua debe ser tratado con suma cautela, ya que en varios países este bien se torna cada vez más escaso y ha llegado a convertirse en un tema de discordia e inclusive de enfrentamiento y conflicto entre diversos usuarios, como resultado de que el abastecimiento cíclico del agua depende de factores climáticos exógenos y, por lo tanto, la mayor parte de las veces de difícil manejo, a menos que se cuente con inversiones para proyectos de riego. Las demandas de este fluido surgen del requerimiento para uso productivo (agropecuario, industrial, servicios) o por las necesidades propias del consumo humano. No cabe duda de que el agua será el factor productivo limitante del desarrollo en innumerables microrregiones localizadas en zonas ecológicas con largos períodos estivales y/o con limitada pluviosidad o que, por sus condiciones montañosas y elevadas pendientes, dificultan el uso apropiado del agua.

Con base en la información obtenida se elaborará un mapa que grafique las principales características de estos recursos en el futuro.

Dimensión social

En el caso particular de esta dimensión, se sugiere concentrar esfuerzos en la tasa de crecimiento de la población, emigraciones, niveles de empleo e ingresos y niveles de pobreza. Se procura enfatizar el patrón de poblamiento y las transformaciones en importancia de los centros poblados.

Interesa en esta parte realizar proyecciones sobre la población total, urbana y rural, fuerza de trabajo y evolución de los principales centros de población.

Tenencia y extensión de unidades productivas según formas de organización social de la producción.

En este apartado convendría proyectar la tendencia del tipo de unidades productivas que se tendría en el futuro con base en el tipo de transformación que se viene gestando con respecto a fenómenos tales como la minifundización o reconcentración en grandes propiedades a partir de la agregación de pequeñas y micro-unidades a unidades mayores. Adicionalmente, se deben evaluar las implicaciones de dichas tendencias en términos de bienestar social.

Productos, producción y productividad

En esta sección se debería proyectar la producción de los principales rubros productivos y los niveles de productividad esperados. Posible concentración en un número reducido de productos desvinculados del mercado o, en su defecto, la transición productiva de la microrregión de productos de autoconsumo hacia productos transables en los mercados aledaños.

Mecanismos de intercambio y mercado

Se proyectarían en este caso tendencias sobre las relaciones y los flujos de intercambio con otras microrregiones y regiones del país.

Desarrollo social

Los indicadores que se sugiere proyectar son: la esperanza de vida, el acceso a los servicios de salud y al agua, tasas de alfabetismo y déficit habitacional. Posibles déficit de dichos servicios a la luz de las demandas futuras. Localización espacial de las demandas versus la oferta de los mismos.

Infraestructura física básica: vial, institucional, social y servicios de apoyo a la producción

En este caso se debe tener como principio referencial que la microrregión podrá ser competitiva en términos globales sólo en la medida que cuente con una infraestructura de transporte y de apoyo a la producción. Por ello es fundamental adelantar los posibles cuellos de botella que pueden surgir por deficiencias en el sistema (energía, carreteras, telecomunicaciones, centros de investigación, riego, etc.) y los límites del desarrollo en la microrregión.

Las variables proyectadas se integrarían en una matriz que procure mostrar las principales interrelaciones entre variables, tal como se ejemplifica en la página siguiente.

Síntesis del diagnóstico

En este apartado se procura vincular las distintas dimensiones analizadas (recursos naturales, población, tenencia y extensión de unidades productivas, producción, mecanismos de mercado, desarrollo social e infraestructura) con una visión de conjunto, de manera que se logre tener un panorama claro del dinamismo social y económico del escenario y de su potencial de desarrollo. Para ello se sugiere resumir la información en dos matrices: la primera denominada síntesis del diagnóstico incluye información sobre los principales problemas y sintetiza las proyecciones al año 2010, según se presenta en el cuadro respectivo (página siguiente).

Proyección de las principales variables del diagnóstico

CATEGORIAS	Variable proyectada		
	1980	1990	2010
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de uso de la tierra y uso futuro • Población total • Población urbana • Población rural • Tipo de unidades productivas (futuro) (tendencia y tamaño) • Producción por rubros principales • Productividad • Tendencias flujo comercial • Acceso a servicios de salud • Acceso a agua potable • Tasa de alfabetismo en adultos • Déficit habitacional • Necesidades de infraestructura productiva social. 			

Matriz de síntesis del diagnóstico

Propósito: sintetizar los problemas más importantes encontrados y las conclusiones más relevantes para el futuro desarrollo de la microrregión.

Dimensiones del Desarrollo	Princ. problemas y tendencias	Interrelaciones	Proyecciones generales al año 2010	Conclusiones relevantes
Microrregión * • Recursos Naturales • Población • Tenencia y extensión • Producción • Mecanismos de Intercambio • Desarrollo social • Infraestructura				

* Esta información debe ser especificada para cada subárea.

La segunda matriz, enfatiza los *cuellos de botella* más apremiantes e identifica áreas con potencial para la inversión pública y privada, según se establece a continuación:

Matriz de cuellos de botella y potencialidades

Propósito: identificar los *cuellos de botella* que obstaculizarían el desarrollo sostenible futuro de la microrregión

Dimensiones del Desarrollo	Conclusiones relevantes	Cuellos de botella apremiantes	Áreas con Potencial para la inversión	Programas y proyectos en marcha
Recursos Naturales Población Tenencia y extensión Producción Mecanismos intercambio Desarrollo social Infraestructura				

Nota: Esta información debe desagregarse por subáreas, si fuese necesario.

Síntesis de las relaciones intermicrorregionales.

Adicionalmente es necesario sintetizar las principales relaciones de la microrregión con otras unidades territoriales aledañas. Para esto se deben utilizar las mismas categorías del diagnóstico: i) Económico productivo; ii) Institucionales; iii) Ecológicas y iv) Sociales. Ver matriz que sigue.

Matriz de relaciones intermicrorregionales

Propósito: Identificar las principales relaciones como base para el diseño de propuestas de DSM.

Categorías	Tipo de relación	Cuellos de Botella	Potencial
Econ-Prod. Institucional Ecológica Social			

- **Lineamientos preliminares de la estrategia de desarrollo sostenible microrregional**

Esta sección deberá concentrarse en el diseño de una propuesta preliminar de la estrategia de desarrollo sostenible para el escenario en cuestión. La lógica de dicha estrategia debería ser la siguiente:

- Definir el papel inductor que tendrá el gobierno local en el proceso de desarrollo.
- Seleccionar dos o tres ejes productivos en los cuales se podría concentrar la promoción de la inversión privada y el crédito público, para lo cual se utilizarán criterios del siguiente tipo: actividades generadoras de empleo y con demandas de capital relativamente bajas, con efectos multiplicadores significativos, existencia de mercados y canales de comercialización de fácil acceso, compatibles con los sistemas agroecológicos en los cuales se desea incorporarlos, fácil acceso a tecnologías apropiadas, etc.

- Concentrar la inversión pública para actividades de apoyo a la producción alrededor de los mismos ejes productivos.
- Fortalecer y simplificar los mecanismos de crédito para aquellas actividades productivas complementarias con los ejes productivos. Estas pueden ser tanto actividades agropecuarias o forestales como no agropecuarias y vinculadas con otros sectores de la economía.
- Procurar que uno o más de los ejes productivos seleccionados estén directamente ligados a actividades de un tercer sector de la economía, con el objeto de minimizar la probabilidad de concentrarse peligrosamente en un conjunto de actividades vinculadas a un solo mercado y exponer la microrregión entera a los riesgos de los ciclos del mercado. Por ejemplo, la vinculación de actividades primarias de producción de frutas y hortalizas con actividades del sector turismo.
- Las inversiones públicas en salud y educación deberían concentrarse en un número manejable de centros poblados, buscando cierta equidistancia de la oferta de dichos servicios con la localización espacial de la demanda. En este sentido, se podría proponer el fortalecimiento de algunos centros poblados como cabeceras y núcleos del proceso de desarrollo, alrededor de los cuales se establece la jerarquización de las inversiones públicas para esos ítems. Naturalmente, en cada país existen ciertos criterios de distribución y asignación de los recursos públicos que deben ser respetados o que en su defecto deberán ser adecuados a una propuesta de desarrollo global de la microrregión.
- El ajuste de los cuellos de botellas estructurales, como es el caso de la tenencia de la tierra o la titulación deben ser prioritarios, ya que los mismos permiten desentramar un nudo gordiano que redundará en respuestas productivas más eficientes.
- Las instituciones públicas y privadas involucradas en la posible estrategia deberán ser fortalecidas y acondicionadas para enfrentar el desafío.

- Definir en primera aproximación las formas de producción o los mecanismos de articulación entre ellas.
- Definir las áreas productivas, de conservación o preservación que deberán ser consideradas con carácter previo a la selección de los ejes productivos y sus zonas de promoción.
- Identificar, en primera aproximación, los componentes de la estrategia que pueden encadenar actividades entre dos o más microrregiones.

Las recomendaciones que se presenten deben estar fundamentadas, especialmente, en el potencial productivo identificado, procurando jerarquizar áreas globales de inversión para resolver problemas específicos con una visión de largo plazo, y las consultas efectuadas a las autoridades locales y los dirigentes comunales.

Las propuestas que se sugieran pueden resumirse en una matriz, tal como se presenta a continuación:

Matriz de Lineamientos Preliminares de Desarrollo Sostenible	
Dimensiones	Plan de acción
Recursos Naturales Población Tenencia y extensión Producción Mecanismos de intercambio Desarrollo social Infraestructura	

Por su parte, la lista de ideas preliminares de proyectos puede presentarse en forma abreviada de la siguiente manera:

Matriz de ideas de proyectos

Dimensiones	Tipos de ideas de proyectos	Recursos financieros requeridos
Recursos naturales Población Tenencia y extensión Producción Mecanismos de Intercambio Desarrollo social Infraestructura		

Las ideas de proyectos debe contener la siguiente información que deberá resumirse en dos páginas:

- Nombre del municipio o municipios.
- Nombre, localización y descripción somera del proyecto.
- Estado del proyecto (idea, perfil, prefactibilidad, etc.) y nombre del ejecutor si lo hubiere.
- Monto de los recursos requeridos para la ejecución del proyecto.

ANEXO

METODOS DE APOYO PARA LA CAPACITACION DEL EQUIPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO

INTRODUCCION

Llevar a la práctica la metodología para el diagnóstico microrregional requiere no sólo el trabajo del equipo de profesionales e instituciones que lo organizan y conducen, sino también otras personas que se involucran y colaboran con el proceso, en las comunidades en las que se va aplicar dicha metodología.

Para facilitar el desarrollo de los procesos de trabajo y como apoyo al logro de los objetivos que se proponen, se ofrecen tres técnicas didácticas que se orientan al desarrollo del pensamiento crítico reflexivo para elaborar estrategias y acciones, relacionadas con la situación de cada una de las dimensiones consideradas en la metodología para el diagnóstico microrregional. Dichas técnicas se sustentan en procesos de socialización como el trabajo grupal para el análisis de problemas y consideran los dos momentos en el proceso de aprendizaje: el individual y el grupal en el que se socializa lo aprendido.

Por otra parte, las tres técnicas didácticas propuestas están relacionadas entre sí para reforzar la integración del trabajo: la primera, vinculada al glosario, enfatiza la explicación conceptual; aclarado esto, la segunda técnica aporta el nivel de aplicación de dichos conceptos, aún en un nivel importante de abstracción; la tercera de las técnicas ofrece la oportunidad de contrastar lo conceptual con la realidad de cada microrregión, representada en el material cartográfico que se ha confeccionado. En los tres casos, el material resultante debe ser utilizado como base para la sistematización de experiencias futuras, para realizar las modificaciones pertinentes tanto a la metodología como a las mismas técnicas didácticas, para efectuar evaluaciones y retroalimentar todo el proceso de trabajo.

OBJETIVOS GENERALES DE LAS TECNICAS DIDACTICAS

- Comprender y apoyar el proceso de trabajo de aplicación de la metodología para el diagnóstico microrregional.
- Aportar a la construcción teórica por medio de los conocimientos que nacen de la práctica social y las experiencias individuales concretas, sistematizadas en relación con los objetivos de este trabajo.
- Identificar las formas como la gente aprende, es decir, sus caminos cognitivos particulares, de manera que puedan organizarse las experiencias didácticas y de trabajo en correspondencia con aquellas, para lograr los objetivos propuestos.

ACTIVIDAD DIDACTICA 1

GLOSARIO

INTRODUCCION

El presente glosario constituye un apoyo para la comprensión de los conceptos eje del presente documento y, al mismo tiempo, una oportunidad para la revisión de nuevas acepciones y la construcción de nuevos significados. Por esta razón, más que un apartado concluido, el glosario es un aporte metodológico para la discusión conceptual y el intercambio de ideas entre quienes trabajen con él.

En ese sentido, los términos que contiene no agotan su riqueza conceptual, con lo que se pretende recoger las variadas interpretaciones que pueden estar desarrollándose en los diversos espacios donde se aplique la metodología del diagnóstico para el desarrollo sostenible microrregional.

Interesa, sin embargo, dejar planteados con claridad y precisión, los elementos que constituyen la base de los "conceptos eje", alrededor de los cuales ocurre la integración teórica del tema.

En correspondencia con lo anterior, algunos términos en el glosario tienen el espacio para que se incluyan acepciones diferentes a las que se ofrecen o se completen las mismas, y se han elaborado actividades didácticas que complementan este propósito.

A

AGROECOLOGICO

Concerniente al desarrollo de agroecosistemas, biofábricas o biotrones bajo condiciones controladas, producidos por la tecnología moderna. Los agroecosistemas son cultivos que el hombre crea sobre el medio natural, para explotar los recursos del suelo de ma-

nera sostenible. Se caracteriza por la diversidad de productos, por utilizar el control integrado de plagas y practicar el aprovechamiento de los residuos orgánicos y la rotación de cultivos.

Algunos ejemplos de agroecosistemas en la microrregión en estudio:

.....
.....
.....

AMBIENTE

Este término abarca la connotación de medio, pero incluye también las condiciones circunstanciales que rodean a individuos o cosas. Estas circunstancias pueden ser físicas, (frío, calor, humedad, sequedad, ruido, iluminación); de orden social y psíquico (riqueza, pobreza, ignorancia, tristeza, alegría, etc.); también de orden biológico o naturales (trópico, montaña, desierto, tundra) y antropogénicas (urbano, rural, industrial).

AREA DE RIESGO ECOLOGICO, DE ALTO RIESGO Y EN PELIGRO

Caracterizar una área (o subárea) como de "riesgo", implica haber identificado en su espacio la existencia de un peligro particular y además, la probabilidad de que dicho peligro ocurra eventualmente. Si la probabilidad es alta, el área puede ser clasificada como "área de alto riesgo".

Por área en peligro se entiende aquella en la que la contingencia existe sólo como amenaza potencial para sus habitantes y el medio ambiente.

Tanto para el caso del concepto de área de riesgo como para el de área en peligro, se puede elaborar una jerarquización que relacione el peligro con la probabilidad de que ocurra, para determinar así el riesgo.

B

BASE DE DATOS

.....
.....
.....

C

CUENCAS HIDROGRAFICAS

Es la superficie avenada y drenada por uno o varios ríos, sus afluentes, subafluentes y lagos interiores, si los hay.

También región o área de drenaje en la que se recogen las aguas llovidas que sobre ella caen, dirigiéndolas hacia el nivel base, formando quebradas, arroyos y ríos que luego son transportados a lagos o mares. El límite de una cuenca está definido geográficamente por la divisoria de aguas, el borde superior más allá del cual las aguas fluyen en dirección opuesta.

Por ejemplo, en esta microrregión que se estudia, se pueden delimitar las siguientes cuencas y/o subcuencas:

.....
.....
.....
.....

COBERTURA VEGETAL

Se refiere al área ocupada por uno o varios tipos de formación vegetal, a sus características e interrelaciones.

CALIDAD DE VIDA

Este concepto puede ser explicado, de manera general, desde tres enfoques: uno meramente económico, que relaciona la calidad de vida con las posibilidades de consumo; otro, de carácter ético que incluye en dicho concepto aspectos como las libertades civiles,

la justicia, el libre juego de ideas, los derechos humanos, la educación, la cultura y el arte; desde el punto de vista ecológico se valora por factores tales como salud, acceso al aire puro, agua limpia, recreación frente a la naturaleza.

Todos estos factores tangibles e intangibles que conforman la calidad de vida, están fuertemente influenciados por las relaciones personales y familiares, por las interacciones con la comunidad, por los ingresos económicos, por la satisfacción y la seguridad en el trabajo, por el empleo positivo del tiempo libre y, a largo plazo, por la sostenibilidad del desarrollo.

D

DESARROLLO

Proceso social caracterizado por una expansión de la capacidad productiva, del ingreso por persona, por cambios en la estructura y la organización social; además, transformaciones culturales positivas y construcción de nuevos valores; apertura a procesos de democratización de la sociedad que nacen de modificaciones de las estructuras políticas y de poder, todo lo cual conduce a la elevación de los niveles y calidad de vida de los seres humanos. Las características de este proceso dependen de las condiciones biogeográficas, sociológicas, económicas, políticas e históricas de cada país o región.

DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Proceso multidimensional cuyo objetivo es promover el mejoramiento del medio rural, reordenando el uso del espacio al mismo tiempo que mejora los mecanismos de acceso a los recursos naturales y viabiliza su uso racional. Como tal, esta concepción integra las siguientes dimensiones: político/institucional, socioeconómica, productivo/tecnológica y ecológica. Además, se sitúa al concepto de sostenibilidad en el primer plano de dicho proceso y se conforma la trílogía competitividad-equidad-sostenibilidad. Esta última intersecta transversalmente todos los componentes de cualquier estrategia de desarrollo rural y plantea una visión espacial del proce-

so, al mismo tiempo que modifica el paradigma tradicional de desarrollo rural, permutando a los pequeños productores y campesinos como su grupo de acción, por un espacio determinado en el que éstos realizan sus actividades en conjunto con otros actores sociales/productivos; de aquí deriva la denominación de Desarrollo Microrregional Sostenible.

DESARROLLO MICRORREGIONAL SOSTENIBLE (DMS)

Se define como el proceso de transformación de estas unidades territoriales, fundamentado en una estrategia nacional y políticas *ad hoc* diseñadas específicamente para superar los factores responsables por los desequilibrios espaciales, políticos, sociales, económicos e institucionales, que impiden el pleno desarrollo del sector rural, e inhiben una efectiva participación de su población en los beneficios del proceso de desarrollo.

A continuación se identifican y anotan, al menos tres conceptos comunes, eje de los conceptos. Desarrollo, Desarrollo Rural y Desarrollo Rural Sostenible

.....
.....

DENSIDAD DE POBLACION

La densidad de población provee un medio de clasificación de las diferentes formas de ocupación espacial y puede utilizarse como elemento de comparación entre áreas de condiciones naturales semejantes. Expresa una relación población-superficie. Se obtiene dividiendo el número total de habitantes de la unidad de superficie seleccionada entre el número total de kilómetros cuadrados de la misma.

E

EQUIDAD

Concepto global que articula los referentes acerca de la estructura social, institucional, normativa, jurídica, cultural e ideológica,

con la condición y acceso de los sujetos individuales o colectivos a las oportunidades de desarrollo, de acuerdo con sus potencialidades. Estas últimas están condicionadas por los derechos efectivos de que gozan o carecen las personas.

EMIGRANTE

Persona o grupo de ellas que salen de un lugar. En general pueden clasificarse de acuerdo con el tiempo de permanencia, distancia y organización, criterios que no son excluyentes sino complementarios. Hay entonces migraciones estacionales, temporales, periódicas y permanentes.

ESTRUCTURA

Conexión y relación recíproca, estable, sujeta a leyes entre las partes y elementos del todo de un sistema.

Otros conceptos por definir:

.....
.....

F

FRONTERA AGRICOLA

.....
.....
.....
.....
.....

FUERZA DE TRABAJO

Constituye el elemento básico y activo de la producción; es la capacidad de los hombres y las mujeres para producir los bienes materiales e intelectuales que requieren.

FORMA DE ORGANIZACION SOCIAL DE LA PRODUCCION

.....
.....
.....

G

GENERO

Categoría social que trasciende las diferencias biológicas entre los sexos, y se concentra en las diferencias y desigualdades de roles entre hombres y mujeres por razones de contexto socioeconómico, condiciones históricas y políticas, patrones culturales y religiosos, diversas sociedades en las que interactúan. Mientras las diferencias por sexo son biológicas y más permanentes, las de género son diversas y transformables de acuerdo con el desarrollo específico de cada sociedad.

H

.....
.....
.....

I

INTERDISCIPLINARIEDAD

Los criterios interdisciplinarios plantean nuevas perspectivas en el conocimiento humano, pues tanto en el plano metodológico como en el instrumental, la demarcación entre ciencias exactas y ciencias humanas ya no es sostenible. Para que se dé un trabajo interdisciplinario es necesario que se atiendan los siguientes requerimientos: unidad, relaciones y acciones recíprocas, interpenetraciones entre diversas ramas del saber, es decir, que cada disciplina no se limite sólo a su dominio, la aproximación entre disciplinas lleva a intercambios recíprocos y resultados. En consecuencia, a un desarrollo mutuo de las diversas disciplinas.

INMIGRANTE

Persona o grupo de personas que provienen (llegan) desde el exterior a un área, región o país. Se diferencian de los visitantes, pero puede ocurrir que estos últimos decidan permanecer en definitiva o por un largo tiempo; entonces se convierten en inmigrantes.

J

JERARQUIA URBANA

Clasificación de centros urbanos generalmente en progresión gradual ascendente, de acuerdo con el tamaño, población, funciones y estadio de desarrollo.

M

MEDIANA PROPIEDAD

(Elementos para su determinación en la microrregión en estudio)

.....
.....
.....

MUNICIPIO (MUNICIPALIDAD):

.....
.....

N

Ñ

O

ORGANIZACION SOCIAL DE LA PRODUCCION

Forma como una sociedad se organiza para realizar el proceso y creación de medios de producción y objetos de uso personal necesarios para su existencia.

P

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA)

Se define como la porción de la población total que propor-

ciona mano de obra para la producción de bienes y servicios. Dentro de la PEA se pueden distinguir quienes se encuentran efectivamente ocupados y quienes se hallan desempleados o buscan trabajo por primera vez.

POBREZA

Concepto que se inscribe en una larga tradición de pensamiento teológico, filosófico, político y económico. Debe vincularse teóricamente con la desigualdad social y con las teorías del crecimiento económico y del desarrollo. En esa dirección se puede establecer que la pobreza es la forma en que se expresa la desigualdad social.

PRODUCTIVIDAD

En términos económicos es la relación entre producción e insumos. Equivale al cociente entre la cantidad de la producción y el número de recursos utilizados o consumidos.

Q

R

RECURSO NATURAL

Cualquier factor del medio ambiente natural, que puede significar algún provecho al hombre como el agua, el aire, el suelo, los minerales, los montes, el relieve, los animales y toda forma de vida silvestre. Si estos recursos se pueden generar, se les llama renovables.

RED URBANA

Red de núcleos urbanos, integrada por medio de comunicaciones y por las interrelaciones funcionales que los comunican.

REGION

Porción del territorio determinada por caracteres étnicos,

climáticos, políticos y de otra índole que guardan relaciones entre sí y confieren ciertos rasgos de tipicidad al espacio, de tal manera que lo distingue de otros.

S

SOSTENIBILIDAD

Conjunto de acciones planificadas conducentes al mantenimiento, renovación y potenciación de los recursos naturales renovables, de tal modo que su explotación sea racional, tecnificada y de acuerdo con una óptima utilización, para lograr la calidad de vida a la que una determinada sociedad aspira.

T

TASA

Coeficiente que se utilizó primeramente para indicar la frecuencia relativa con que un suceso se presenta, dentro de un conjunto dado, en determinado período. Sin embargo, hoy tiene muchas acepciones que sólo poseen en común la idea de relación, o razón por cociente. Muchas tasas o coeficientes están expresadas en tantos por ciento.

TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION

Expresión numérica del aumento proporcional de la población, a lo largo de un año, excluyendo su desplazamiento espacial; se obtiene, aproximadamente, sustrayendo la tasa bruta de mortalidad a la de natalidad.

U

UNIDAD PRODUCTIVA

.....
.....
.....

V

VARIABLE

En un caso o fenómeno específico, es el valor de algo característico, cuantificable o no, que cambia dentro de las mismas unidades. Son importantes en la teoría porque contribuyen a dimensionar, junto con los indicadores, las características de los conceptos.

ACTIVIDAD DIDACTICA 2

PARA COMPARTIR SIGNIFICADOS Y CONSTRUIR UN LENGUAJE COMUN

OBJETIVOS

1. Identificar y definir los elementos fundamentales de los principales conceptos del tema.
2. Favorecer la comprensión de los conceptos enunciados e identificar interrelaciones entre ellos.
3. Propiciar el análisis y la reflexión sobre el marco teórico que sustenta la práctica de esta metodología.

ELABORACION DE UN MAPA SEMANTICO

Materiales: Documento “Desarrollo sostenible: Metodología para el diagnóstico microrregional”, papeles para carteles, marcadores de colores y cinta autoadhesiva.

Tiempo probable de ejecución: de 60 a 90 minutos.

Instrucciones: Se divide el documento “Desarrollo sostenible, Metodología para el diagnóstico microrregional” en subtemas, de acuerdo con el criterio y los objetivos propuestos. El grupo de participantes se divide en igual número de subgrupos para asignar a cada uno un subtema. En subgrupos, y con el subtema asignado, realizar las siguientes actividades:

- Lectura atenta del documento, identificando y anotando los conceptos integradores, fundamentales en la explicación.
- Anotar los conceptos en orden de aparición en el texto.
- Una vez concluido el punto anterior, reorganizar los conceptos jerarquizándolos de acuerdo con el nivel de explicación de

cada uno: de los más generales e inclusivos a los más particulares.

- Establecer vinculaciones entre los conceptos e irlos integrando por medio de trazos y líneas.
- Formar grupos de conceptos alrededor de los que se identifiquen como centrales o ejes de cada grupo.
- Anotar el concepto central y a continuación los derivados, como para formar familias conceptuales. Por ejemplo:
 - sostenibilidad
 - equidad
 - ecología
 - crisis ambiental, etc.
- Establecer vinculaciones entre familias de conceptos, por medio de flechas.
- Una vez elaborado el mapa semántico que resulta del trabajo anterior, se revisa y se dibuja en el papel grande (cartel), para explicarlos en plenario.

En plenario, cada subgrupo:

- Presenta el mapa semántico que ha dibujado en el cartel, para explicar al grupo las interrelaciones entre los conceptos del subtema que ha estudiado.
- Fija en la pared o en la pizarra su mapa semántico, para luego, entre todos, establecer por medio de líneas y flechas de diferente color a los utilizados, las relaciones entre los conceptos eje de cada subtema.
- La persona encargada de facilitar y orientar este trabajo deberá ir anotando las principales observaciones, dudas, conclusiones, para ordenarlas y devolverlas al grupo, de tal manera que se realice un “cierre” de la actividad, en la que puedan observarse las diferentes percepciones sobre temas comunes. Además, esta última etapa servirá de retroalimentación del proceso para los profesionales organizadores del mismo.

ACTIVIDAD DIDACTICA 3

UNA APROXIMACION A LA IDENTIFICACION Y LOCALIZACION DE LOS “CUELLOS DE BOTELLA” DE LA MICRORREGION

OBJETIVOS

1. Conocer las características del espacio de la microrregión representada en la serie de los ocho mapas: seis de cada dimensión y los dos mapa síntesis.
2. Realizar una lectura crítica del material cartográfico para establecer interrelaciones entre las variables más destacadas que representan.
3. Identificar y localizar los “cuellos de botella” de la microrregión, o al menos, las áreas en las que podrían presentarse.

MATERIALES

- Los mapas de Recursos naturales renovables. Patrón de poblamiento y centros poblados; de Productos; Tenencia y Extensión de las unidades productivas, por formas de organización social de la producción y sistemas productivos; Infraestructura física, vial, social y de servicios de apoyo a la producción; mapa del Sistema de intercambio y mercados de productos, servicios e insumos. Además, los dos mapas síntesis: el de Aspectos socioeconómicos y el de Recursos naturales.
- Hojas de papel, lápices o bolígrafos. Acetatos y marcadores especiales para dibujar así como también material para borrar lo dibujado, en caso de error.

TIEMPO APROXIMADO DE EJECUCION: de 60 a 90 minutos.

INSTRUCCIONES PARA EJECUTAR LA ACTIVIDAD

1. En grupo, seleccionar los mapas para formar pares, de acuerdo

con las variables que representan y las posibilidades de integración entre las mismas. Repartir los pares de mapas y los materiales.

2. En subgrupos, con cada par cartográfico, realizar una observación cuidadosa de los mismos para ir estableciendo criterios para la selección de vinculaciones, identificación de problemas espaciales, de producción, establecimiento de centros poblados, aprovechamiento de recursos naturales, comunicaciones, etc., al interior de cada microrregión y con referencia a los temas de las variables cartografiadas en cada par de mapas estudiado.
3. Una vez identificados los posibles “cuellos de botella” en cada mapa, reproducir en los acetatos el o las áreas comprometidas espacialmente en aquellos, con un color de marcador diferente para cada mapa y luego realizar un traslape de lo dibujado, para encontrar relaciones entre los dos casos.
4. En un cuadro resumen, anotar lo siguiente:

Nombre de los mapas	VARIABLES consideradas	Descripción cuello botella
a	a	a
b	b	b

Descripción de una posible estrategia para solucionar lo anterior:

a

b

5. En plenario, cada subgrupo expone su cuadro resumen para explicar las situaciones que se encontró y buscar posibles

interrelaciones entre su caso, y el de los otros compañeros. De esta manera, se irá construyendo una visión más clara y amplia de los posibles "cuellos de botella" de la microrregión y será más fácil identificar posibles causas de los mismos, así como opciones de solución.

BIBLIOGRAFIA

- AHLUWALIA, M.S. 1995. Comment on inequality poverty and growth: Where do we stand? por Albert Fishlow. Annual Conference on Developments Economics, World Bank U.S.A.
- ANTENUCCI, J; BROWN; K. CROSWELL P.L.; KEVANY, M.J. 1991. Geographic information system. A guide to the technology. New York. U.S.A. Chapman and Hall.
- BOISIER, S. 1992. El difícil arte de hacer región. Cuzco, Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolomé de las Casas" Perú.
- _____ 1996. Desarrollo Regional. En Desarrollo sostenible. Agricultura, recursos naturales y desarrollo rural. Lecturas seleccionadas. Sepúlveda, S.; Edwards, R. Coronado, Costa Rica, IICA.
- BOURGEOIS R.; HERRERA D. 1996. Enfoque participativo de análisis de cadena y diálogo para la transformación de los sistemas agroalimentarios. Coronado. Costa Rica, IICA.
- CAREW-REID, J. et all. 1995. Strategies for National Sustainable Development. A Handbook for their Planning Implementation. Earth Scan Pub. London, England.
- CEPAL. 1989. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina Santiago. Chile.
- CONSTANZA R. 1991. (Ed) Ecological Economics. The Science and Management. New York. Columbia University U.S.A.

- CONSTANZA R.; DALY H.E., BARTHOLOMEW J. A. 1991. Goals, Agenda, and Policy Recommendations for Ecological Economics, Columbia University Press, New York, U.S.A.
- CURRENT D.; SEPULVEDA S. 1995. Dimensiones de la sostenibilidad en proyectos de desarrollo rural. En Desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales, el problema y sus dimensiones. Proyecto IICA-GTZ (p. 71-120).
- GORE, CH. 1984. Regions in question. Space, development theory and regional policy. New York U.S.A. Methuen Pub.
- DALY H. 1991. Crecimiento sostenible: Un teorema de la imposibilidad. Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo Nº 20. Roma, Italia 1991 pp. 47-49.
- EASTMAN, J.R. 1995. IDRISI for Windows. User's Guide. Clark Labs for cartographic technology and geographic analysis. Clark University U.S.A.
- FREDERICK, R. T.; HOBBS J.A.; DONAHOVE, R.L. 1991. Soil and water conservation. U.S.A. Prentice Hall. Englewood Cliffs, New Jersey.
- IICA. 1995 a. Hacia la revalorización de la agricultura y el medio rural: Documento para discusión. En reunión de la Junta Interamericana de Agricultura. Coronado, Costa Rica.
- _____ 1995 b. Hacia el desarrollo sostenible de la agricultura y el medio rural de las Américas: La cooperación técnica participativa del IICA. En Documentos de la Reunión de la Junta Interamericana de Agricultura, Coronado, Costa Rica.
- _____ 1995 c. Desarrollo sostenible de la agricultura y de los recursos naturales. El problema y sus dimensiones. Dimensiones de la sostenibilidad en proyectos de desarrollo rural. Coronado, Costa Rica.
- _____ INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE CHILE;

- GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS. 1994. Diagnóstico de la Comuna de Purranque. Chile.
- IICA/DESCO. 1994. Diagnóstico de la Microrregión COLCA. Perú. Arequipa,
- IICA/GTZ. 1995. Desarrollo sostenible de la agricultura y los recursos naturales. El problema y sus dimensiones. Serie de Publicaciones Misceláneas. Coronado, Costa Rica.
- KAZNIER, L. ; DIAZ, A. 1993. Estadística aplicada a la administración y a la economía. México. Editorial McGraw-Hill.
- LATORRE, E. 1990. Municipio y medio ambiente. Villa de Leyva, Boyacá, Colombia. Fondo Editorial CEREC.
- MAYNARD, M. HUFSCHMIDT et al. 1983. Environment, National Systems and Development. An Economic Valuation Guide. U.S.A. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- MATA, A.; QUEVEDO, F. 1990. Diccionario didáctico de Ecología. San José, Costa Rica, Editorial Universidad de Costa Rica.
- NACIONES UNIDAS. 1987. Nuestro futuro común. EE.UU. Nueva York
- PIERCE D.W; TURNER R.K., 1991, Economics of natural resources and the environment. USA. The John Hopkins University Press. Baltimore.
- PNUD. Desarrollo Humano, Informes Anuales. Bogotá, Colombia. Editorial Tercer Mundo.
- PORTER, M.E. 1990. The competitive advantage of nations. Nueva York, Free Press.
- POTTER, C.; RICHARDSON, J. 1993. Economics for environmental management. England. Universidad de Londres, Wye College.

- SEPULVEDA, S.; EDWARDS R. 1995. Desarrollo rural sostenible. Metodologías para el diagnóstico microrregional. Revisión de literatura. Coronado, Costa Rica. IICA.
- TIETENBERG, T. 1992. Environmental and natural resources economics. 3rd. Edition. New York U.S.A. Harper Collins Pub.
- TRIGO, E.; KAIMOWITZ, D; FLORES, R. 1991. Bases para una agenda de trabajo para el desarrollo agropecuario sostenible. Coronado, Costa Rica. IICA.

DE PROXIMA APARICION

PIERRE DUVIOLS (Editor)

Cultura andina y represión.

MANUEL DE LA FLOR MATOS

El fideicomiso, modalidades y tratamiento legislativo en el Perú.

PINKAS FLINT BLANCK

Grupos de poder en las industrias harinera y oleaginosa. (Biblioteca Derecho Político. Vol. V).

PILAR GARCIA-JORDAN (Editora)

Fronteras, colonización y mano de obra indígena en la Amazonía andina (S. XIX-XX).

GORKI GONZALES

El poder judicial, interés público y derechos fundamentales en el Perú (1996-1997).

PAUL RIZO-PATRON

Familia, matrimonio y dote en la nobleza de Lima.

TONG-GYU-HWANG

Posada de nubes y otros poemas.

FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18,
San Miguel.

Apartado 1761. Lima, Perú

Telfs.: 460-0872 y 460-2291 -
460-2870 Anexos 220 y 356

