

INT-0371

cl

E/CEPAL(16740)

OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS, INSTITUCIONES Y REFORMA AGRARIA, FAO, ROMA  
DIVISION AGRICOLA CONJUNTA CEPAL/FAO

MESA REDONDA SOBRE POBREZA RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Santiago de Chile, 7 al 9 de mayo de 1984

Tema 3 del Programa



LA ADOPCION DE DECISIONES DE POLITICA PARA EL DESARROLLO RURAL

Este documento fue preparado por el señor Mario Fernández B., Consultor de la Dirección de Recursos Humanos, Instituciones y Reforma Agraria, FAO, Roma. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la FAO.

Abril de 1984



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. MARCO TEORICO DE ANALISIS .....	5
III. EL MARCO TEORICO DE ANALISIS. FORMULACION DE UN MODELO ....	20
IV. LAS ESTRUCTURAS DECISORIAS DE LAS POLITICAS AGRARIAS Y DE DESARROLLO RURAL .....	24
V. NOTA SOBRE LOS ACTORES EN LA ADOPCION DE DECISIONES DE POLITICAS AGRARIAS .....	46
VI. IMPACTO Y VIABILIDAD DE LAS POLITICAS AGRARIAS. METAS Y CAPACIDAD DEL SISTEMA DECISORIO EN AMERICA LATINA .....	49
BIBLICGRAFIA .....	58

1  
2  
3

4  
5  
6

## I. INTRODUCCION

"Tomemos un ejemplo muy simple: los campesinos quieren vender su trigo a un precio más elevado, los trabajadores de las ciudades quieren que el pan sea barato; los comerciantes de harinas y los panaderos quieren aumentar sus beneficios. En un sistema económico en que los precios del trigo, de la harina y del pan se hallan reglamentados por decisiones políticas, estas tres demandas salen del sistema económico para entrar en el sistema político".

(Jean-William Laspiere: El análisis de los sistemas políticos, pág. 153.

1. El análisis de la adopción de decisiones de las políticas de desarrollo rural desde la óptica del gobierno o del sistema político es un ámbito relativamente nuevo y poco tratado en la literatura especializada. Junto a intentos globalizantes recientes sobre América Latina centrados en el Estado y en los estilos de desarrollo (CEPAL/FAO, 1983, 44 ss.; Astori 1983) o en estudios sobre planificación agropecuaria (ILPES, 1977, Tomo II, pág. 217 ss)<sup>1/</sup>, la mayoría de los estudios están dedicados a problemas más circunscritos, como la administración y la burocracia (World Bank, 1982; UN (ST/ESA/SER.E/23) 1980; Mathur 1981, 1983; FAO 1979, 1980, 1982), la participación y descentralización (Cohen/Uphoff 1977, Moris 1983) centrándose la mayoría de ellos en países, regiones o determinados grupos tanto productivos como sociales (pequeños agricultores, sectores pobres).

<sup>1/</sup> En este trabajo se encuentra una de las escasas definiciones de "políticas" que tendría dos acepciones: una amplia que comprende "el conjunto de objetivos, metas y pautas de estrategia propuesto por el gobierno a los agentes que participan en el proceso de desarrollo agropecuario; los patrones o esquemas que establecen las reglas del juego o regulan el comportamiento de los agentes del sistema agropecuario; y, finalmente, los conjuntos de acciones consideradas óptimas para alcanzar algunas de las metas propuestas (programas y proyectos)". La segunda acepción sería restringida (políticas agropecuarias), comprendiendo "exclusivamente aquellos mecanismos instrumentales por medio de los cuales un gobierno usa de su autoridad para regular el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos realizar, con los recursos del Estado, las acciones tendientes a lograr los objetivos, estrategias y metas definidas para el sistema agropecuario" (p. 219-220). Como se aprecia, ambas definiciones con la pretensión de extensión son difícilmente útiles para fines analíticos.

Las políticas en general, sin embargo, son vistas como "productos" del sistema de decisión, sin detallar referencias respecto a éste. El "dónde" se toma la decisión normalmente acapara una atención descriptiva institucional sin ahondar en los procesos reales formales o informales. La pregunta de "quiénes" deciden es tratada igualmente con una óptica descriptiva, centrada en los cargos y funciones de las instituciones formales y en los roles presuntos que jugarían los actores y grupos sociales y políticos. Más difusa aún es la explicación de "cómo" se toma la decisión. El complejo tejido de mecanismos que constituye el campo de la decisión es de suyo difícil de penetrar respecto a cualquier tipo de políticas, pero especialmente en lo relativo al sector agrario por el excesivo peso que en él tienen los mecanismos no formales, como son los instrumentos de poder propios de sociedad tradicionales ("compadrazgo", clientelismo, falta de diferenciación en las funciones de gobierno, carencia de carrera funcionario, etc.).

2. La limitación señalada en este tipo de análisis trae consigo, junto a la carencia en sí respecto a no conocer los mecanismos reales de funcionamiento de los sistemas de decisión, un desconocimiento acerca de las capacidades que el gobierno o el Estado <sup>2/</sup> puedan tener para cumplir el rol que modelos de desarrollo le asignen en el sector rural. Corrientemente los documentos

2/ La mención poco diferenciada en el texto a "Gobierno" y "Estado" se debe a la preferencia de asimilarlos en el sentido que les da el lenguaje común referidos al conjunto de instituciones donde se adoptan las decisiones políticas. Obviamente desde un punto de vista científico existen diferencias entre ambos conceptos, que no sólo se refieren al ámbito meramente conceptual, sino a las diferencias de tradiciones políticas y constitucionales (Estado es más importante en la tradición europea continental y Gobierno en la tradición anglo-sajona). Mientras el Estado abarca al "conjunto de los gobernantes (Duverger) el gobierno se "refiere al más pequeño número de individuos responsables de ejercer la autoridad ejecutiva en forma consistente" (Apter, 157).

que proponen la adopción de políticas agrícolas para América Latina se preocupan más de su nivel óptimo que del viable y no toman en consideración que una política adecuada no tiene por qué ser posible y que la relación entre recursos económicos y necesidades es incompleta sin tener en cuenta el potencial político. 3/ Incluso cuando se proponen políticas alternativas y se prevén sus efectos en distintos modelos de intervención del Estado (Caballero/Maletta 1983, 128 ss), se parte del supuesto en ninguna parte verificado, de que tal relación pudiera darse hipotéticamente sin perjuicio del país de que se trate.

3. El análisis medianamente completo de las modalidades de adopción de políticas agrícolas en América Latina requiere de algunas exigencias que obviamente sobrepasan las posibilidades de este trabajo. Cualquiera clasificación o tipología debiera considerar con algún detalle, respecto de todos los países o de aquéllos que se elijan, a todas las instituciones y mecanismos que forman los sistemas de decisiones. 4/, todos los agentes que intervienen en ellos y los procesos en los cuales unos y otros interactúan. Sería necesario conocer los mecanismos de participación, de representación, las coaliciones, alianzas y conflictos, los factores de poder usados (político, económico

3/ Al hablar de "potencial político" no me refiero al sentido restringido de "político", sino a aquél que abarca la capacidad institucional, burocrática y determinadas tradiciones que se entienden como "cultura política".

4/ Respecto a los mecanismos que conforman los sistemas de decisión formales, esto es, la administración del Estado, la falta de información es enorme. Simplemente no existe compendio alguno que abarque comparativamente a las estructuras de administración latinoamericanas que tengan relación con el sector agrícola. Existen estudios para algunos países, de diversa envergadura, lo que también dificulta un trabajo comparativo adecuado.

de organización) y modos de usarlo o expresarlo (elección, huelgas, etc.)  
Estos factores son de suyo difíciles de ser manejados en lo relativo a  
los problemas urbanos y nacionales, lo que muestra lo dificultoso que  
puede significar su conocimiento en lo rural.

Lo que emprenderemos, por lo tanto, es un intento aproximativo  
mostrando las dificultades y discusiones del problema intentando un marco  
teórico para abordarlo y una descripción más o menos completa de los actores  
relevantes.



II. MARCO TEORICO DE ANALISIS

4. Debe admitirse que, en diversos grados de explicitación, la enorme mayoría de los enfoques teóricos sobre la política del desarrollo están influenciados por la llamada "teoría de sistemas" 5/ que constituye el fundamento más relevante de las modernas ciencias sociales. 6/ Concretamente respecto al estado del desarrollo en América Latina tanto las corrientes llamadas "estructuralistas" y las de la "modernización" 7/ que en sus diversas líneas hasta la actualidad dominan la discusión teórica regional, se fundan en los segmentos

---

5/ El concepto de "sistema" tiene raíces en diversas disciplinas como las matemáticas, la biología y la filosofía y la antropología. Sin embargo, su uso en la Ciencia Política proviene de la sociología moderna (Parsons: *The Social System*/L von Bertalanffy "General System Theory") y tiene como representantes principales a David Easton (*A Framework for Political Analysis*, 1965) y Gabriel Almond (con G.B. Powell: *Comparative Politics . A Development Approach*, 1966).

6/ Sobre la integración analítica de las ciencias sociales en el marco sistémico, ver David Easton: *Introducción: Estrategias alternativas en la investigación teórica*, en: D. Easton (ed.): Enfoques sobre teoría política, 1973, pág. 17.

7/ Dentro de la corriente estructuralista deben entenderse incorporadas tanto el cepalismo (Prebisch, Pinto, Graciarena, Wolfe) como las llamadas teorías de la dependencia (Cardoso/Faletto, Marini, Sunkel /Paz). Entre los teóricos de la modernización junto a los autores norteamericanos (Hamington, Pye, Ayter) deben considerarse a Gino Germain y en cierto modo a los divulgadores del enfoque del "desarrollo político" (H. Jaguaribe, G. O'Donnell).  
Una obra que quizás represente más gráficamente la influencia del análisis sistémico en la corriente "estructuralista" es la obra de A. Castro y C. Lessa: *Introducción a la Economía (Un Enfoque Estructuralista)*, siglo XXI, México, 1969. En ella se reproduce el esquema imports-output-feedback usado por Easton y Almond.

Más reciente en el ámbito latinoamericano es la preocupación analítica de la planificación social que en parte se preocupa de la adopción-de decisiones de políticas en los ámbitos sociales y más especialmente de ciertos problemas circunscritos como la pobreza y poblaciones-objetivos (niños, jóvenes, mujeres, ancianos). 11/

Respecto al análisis de las decisiones de políticas de desarrollo rural es posible agregar sólo algunas observaciones a lo ya mencionado en general en el punto 1 en cuanto a la carencia de análisis. Debemos sumar a los trabajos ya mencionados el aporte aunque parcial que encontramos sobre esta materia en trabajos de la CEPAL y de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO realizados en los últimos años y en otros trabajos realizados sobre casos nacionales. 12/ Sin embargo, debemos reiterar que ni desde una perspectiva sistémica como desde el análisis de la burocracia no existen formulaciones gloables de marcos teóricos sobre la adopción de decisiones de política rural en América Latina.

11/ Ver dos trabajos recopilados por Rolando Franco: ILPES/UNICEF: Planificación Social en América Latina y el Caribe, Santiago, 1981; CEPAL/ILPES/UNICEF: Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, Santiago, 1982.

12/ Ver CEPAL: Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?, Santiago, de Chile, 1979, pp. 81 ss y 109 ss; Francisco León: Pobreza rural: realidades y perspectivas de políticas, en: Naciones Unidas/CEPAL/PNUD: ¿Se puede superar la pobreza?, Santiago de Chile, 1980, p. 65-97; FAO: La agricultura hacia el año 2000. Problemas y opciones de América Latina, p. 94 ss.; CEPAL/FAO: Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina, RLAT 803/10, septiembre de 1983, p. 44 ss y 69 ss. Sobre los estudios nacionales junto a una serie de estudios encargados por CEPAL/FAO para la Consulta de Expertos sobre Estilos de Desarrollo y Políticas Agrícolas (Santiago de Chile, 7 al 11 de noviembre de 1983) debe mencionarse el ejemplo de Análisis del Estado y el agro en Perú: H. Pease y otros: Estado y política agraria, DESCO, Lima, 1980.

6. Como resultado de los distintos "approaches" mencionados que dominan el campo del análisis de las decisiones políticas y que pudiera servir de insumo para nuestro intento de formular un marco teórico para las decisiones de políticas de desarrollo rural, podemos considerar los siguientes elementos:

- a) Las decisiones de políticas deben concebirse como decisiones del sistema político. Por éste debe entenderse el marco donde las demandas y los recursos de la sociedad y de la política son convertidos por los procesos de decisión en políticas de efecto colectivo. En esos procesos de decisión intervienen grupos e instituciones que interactúan tanto de modos formalizados como informales. El efecto que producen las políticas es diverso respecto a los grupos que han participado en esos procesos y diverso es también el efecto que ellos tienen en nuevas demandas al sistema como producto del fenómeno de la retroalimentación.<sup>13/</sup>
- b) Al usar la expresión "el sistema político" se hace referencia en verdad a un conjunto compuesto por varios sistemas en cada uno de los cuales se adoptan partes de una determinada política. Estos sistemas son principalmente los órganos principales del gobierno y las reparticiones especializadas dentro del aparato burocrático. En cada uno de estos órganos, ministerios o agencias específicas tienen lugar procesos que siguen una dinámica similar aunque con participación

<sup>13/</sup> El esquema más conocido del sistema político es el compuesto por las llamadas "funciones de conversión" del sistema: las funciones de inputs y las funciones de outputs, modelo que proviene de la ciencia económica. Los autores sin embargo, agregan otros dos niveles en el sistema: aquél que se ocupa en las llamadas "capacidades" (según Almond: reguladora, extractiva, distributiva y de respuesta) y el de las funciones de "mantenimiento y adaptación" del sistema (funciones de reclutamiento y de socialización políticas).

de distintos actores y de acuerdo a distintas modalidades. Cuando hablamos de proceso similar nos referimos a las características anotadas en el punto a) recién señalado (demandas, recursos, procesos de conversión, etc.). En suma una política que resulta del sistema político de un país es consecuencia de varias decisiones de distinto rango y naturaleza adoptadas en diversos sistemas dentro del sistema política global. La decisión global y las decisiones parciales tienen una lógica similar.

Si bien la mayoría de las estructuras donde se toman decisiones de políticas pertenecen al ámbito estatal, existen además numerosas instancias que están situadas formalmente fuera de él, como los grupos sindicales, gremiales o cooperativos en general o los partidos políticos cuando éstos no actúan a través del parlamento. Para los efectos de las políticas agrarias estos actores no estatales juegan roles muy relevantes.

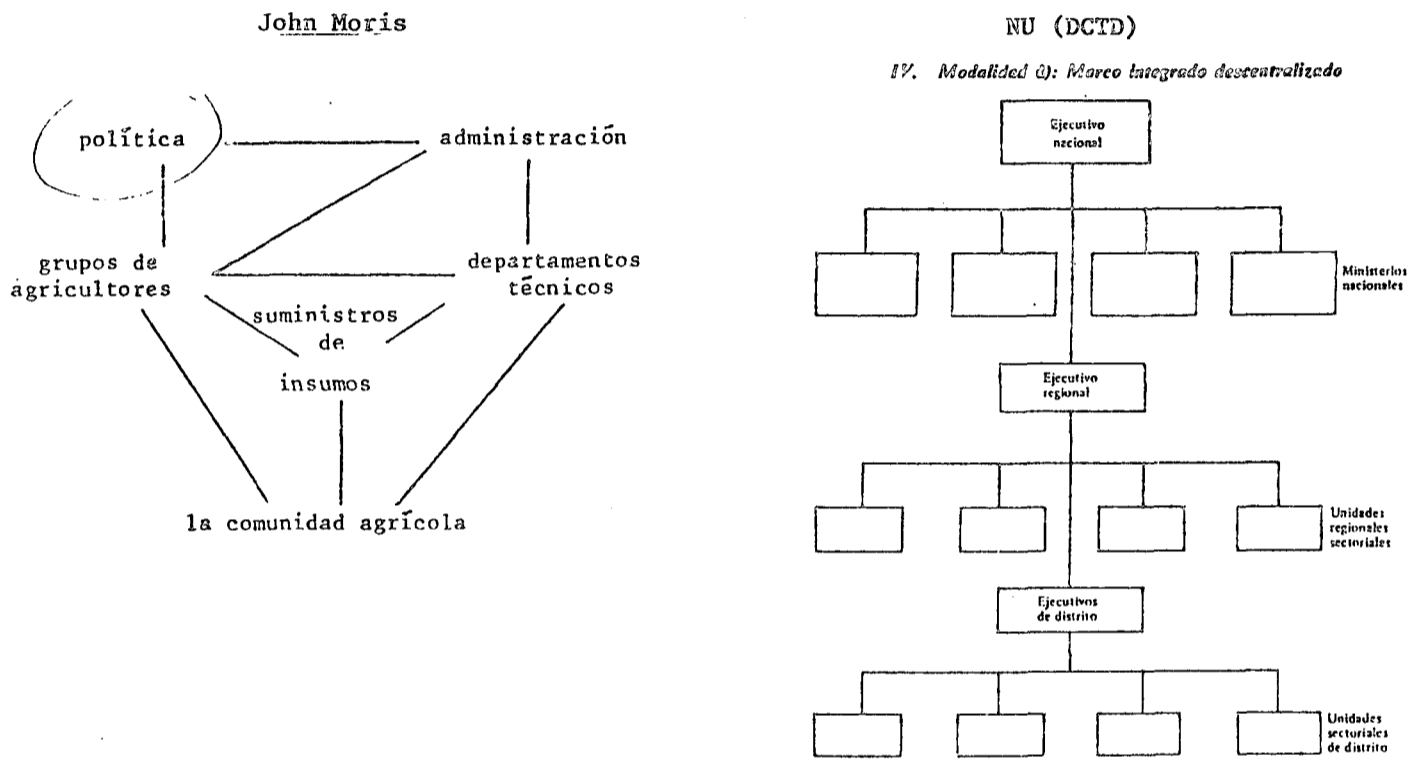
Algunos estudios, cuya parcialidad criticaremos más adelante, se han preocupado de relacionar tanto las diversas fuentes de la decisión, estatales y no estatales, (Moris, 1983) como las estructuras del estado entre sí (Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, 1981).<sup>14/</sup>

c) Sin perjuicio del tipo de régimen político, la adopción de políticas son entendidas como dentro de un criterio de planificación que puede abarcar diversos grados de rigidez y globalidad o de flexibilidad y parcialidad. El apoyo analítico que dan los estudios realizados en América Latina y especialmente para el sector agrícola consiste en tipologías o clasificaciones respecto a la orientación del estilo de desarrollo (ILPES, 1981) o a la orientación del "estilo

<sup>14/</sup> Las diversas relaciones que se pueden dar entre las instituciones estatales son ordenadas en este trabajo como "modalidades de organización para el desarrollo integrado" que corresponde a "padrones de organización que se han esbozado para uso de los países en desarrollo en los planos nacional y subnacional"

Figura 1

ESQUEMAS ADMINISTRATIVOS O INSTITUCIONALES SEGUN JOHN MORIS a/ Y  
NACIONES UNIDAS (DCTD) b/



- a/ A este conjunto de estructuras el autor denomina "todo el ambiente administrativo" y a los que aparecen en el "política" lo denomina "sistema político, representado quizás por el partido dominante". De esto se deduce que los grupos de agricultores y la administración no pertenecen según el autor al sistema político lo que como demostraremos en el texto es bastante discutible y distorsionador para el análisis.
- b/ Como aparece en el cuadro se trata de una de las cuatro modalidades de administración que contempla el trabajo que citamos. Las otras tres representan: a) Programación y ejecución paralelas por organizaciones separadas; b) Organo coordinador fuerte con su propia rama de ejecución; c) Organo coordinador fuerte sin rama de ejecución propia. Hemos elegido la modalidad d) por su fidelidad con un esquema tipo ideal.

de desarrollo político" (Astori, 1983). Esto supone aceptar a priori, por una parte, una ligazón entre régimen político y estilo de desarrollo, y por la otra, una suerte de primacía o de determinismo del desarrollo económico respecto al desarrollo político.

Estos intentos clasificatorios requieren a nuestro juicio de una mayor capacidad de diferenciación entre los países con auxilio de una integración de unas variables al análisis. Estos déficits analíticos los veremos en el próximo punto.

7. La crítica a que pueden ser sometidos los enfoques descritos y por lo tanto la utilidad que ellos entregan para nuestro interés de formular un marco teórico puede expresarse en los siguientes términos:

a) Respecto a la aplicación del enfoque sistémico y sus derivados (como el "decisión-making approach") debemos concordar con el carácter ahistórico que se atribuye a sus fundamentos analíticos.<sup>15/</sup> Esta carencia se suple, sin embargo, adoptando la noción de sistema y sus elementos como esquema global,<sup>16/</sup> concentrándose en aproximarse con la mayor fidelidad a las estructuras y actores reales del país que se trate y a sus interacciones de modo tal que las variables que se seleccionen indiquen genuinamente la realidad que se intenta analizar.

<sup>15/</sup> Este punto de la crítica a la teoría de la modernización por parte de los estructuralistas ha sido destacado por estudiosos "neutrales" en la polémica poniendo de relieve el valor de algunos trabajos en concentrarse en las peculiaridades históricas de cada país analizado. "En especial Cardoso y Faletto (1976 225) ... se han inclinado por el análisis de situaciones históricas concretas de dependencia" (Ver Dieter Noblen/Franz Nuscheler eds., Handbuch der Dritten Welt, Hamburg 1982, T. 1 (artículo de D. Noblen/R. Sturm: "Über das Konzept der strukturellen Heterogenität), p. 105.

<sup>16/</sup> Que es justamente la idea de D. Easton al denominar su obra como "Framework for Political Analysis" (Englewood Cliffs, Nueva York, 1965).

En segundo lugar debemos precavernos de la importancia que el enfoque sistémico le otorga al behaviorismo, de acuerdo al cual los actores "se comportan" de acuerdo a la función que cumplen más que a las variadas determinantes que sobre ellos influyan en determinados contextos y situaciones. Especialmente respecto a los actores del medio rural esta crítica al "conductismo" se hace particularmente pertinente pues se tiende a pensar de que los propietarios o empresarios agrícolas y los trabajadores o campesinos debieran tener comportamientos ligados a su ubicación socioeconómica o cultura, tanto en sus interacciones mutuas dentro del marco rural como en el sistema social global respecto de los grupos urbanos. En esta generalización caen tanto los autores seguidores del dualismo estructural (modernidad-tradición) como los que de distinto modo aceptan el determinismo económico en el proceso y conflicto sociopolítico.<sup>17/</sup> La diversidad real de conductas de los actores rurales en diversos países y situaciones aunque no ha sido suficiente para alterar las generalizaciones teóricas

17/ Sobre el enfoque de la modernización aunque bastante diferenciado, ver el trabajo de Guy Hunter, Modernizing Peasant Societies, London 1977. La enorme mayoría de los estudios sobre los grupos rurales y su comportamiento está concentrada en el análisis de los campesinos y en las dificultades para definirlos. En esos estudios pueden encontrarse diversos enfoques, aunque predominan aquéllos basados en el determinismo económico y de clases. Una buena visión de conjunto (que incluye comentarios sobre los trabajos de Wolf, 1955; Landsberger (ed.), 1969; Quijano, 1966; Wolfe, 1966; Stinchcombe, 1961-62; Solari 1971; Urzúa, 1969) es entregada en A. Solari/ R. Franco/ J. Jutkowitz: Teoría, acción social y desarrollo, ILPES, Siglo XXI, 1981, p. 380 y ss. También ver John Durston: La inserción social del campesinado latinoamericano en el crecimiento económico, E/CEPAL/R.232, 1980 (Punto II); Revista Mexicana de Sociología (varios autores) Vol. XLIII, N°1, enero-marzo 1981; Eduardo Archetti/ Svein Aass: Peasant Studies: an Overview, en Howard Newberg (ed.): International Perspectives in Rural Society, John Wiley and Sons, Surrey 1978; Henry Bernstein: African Peasantries A Theoretical Framework, en: The Journal of Peasant Studies, Vol. 6, N°4, July 1979.

debieran exigir una mayor atención a las determinantes específicas que surgen en cada sociedad sin supuestos a priori respecto a las conductas de los actores.

Las determinantes a observar no sólo provienen de las características de los sistemas (tipos de producción predominantes, relevancia del sector rural, grado de modernización) sino de los procesos sociopolíticos en marcha en un momento determinado que pueden alterar radicalmente la conducta de los grupos.

b) En cuanto a la existencia dentro del sistema político de varios sistemas (o subsistemas) donde se adoptan partes de cada decisión y de las funciones que dentro de ellos cumple la administración del estado, debemos señalar una crítica al enfoque entregado por J. Moris respecto a las decisiones del sector agrícola (ver pág. 11) La separación entre lo que Moris llama "política" y la administración puede corresponder a la estructura político-institucional de tradición anglo-sajona, pero difícilmente es aplicable a América Latina (sí a muchos países del Caribe) donde la administración no tiene una existencia autónoma de los cambios en el poder político (en el poder ejecutivo) dependiendo de ellos no sólo en la dotación de los rangos en los niveles superiores de la burocracia, sino en los rangos ejecutivos medios, tanto en la línea central como regional. La administración, por lo tanto, es parte de la política en América Latina sin perjuicio de los niveles de modernización y la capacitación que la burocracia pueda tener.

Reglas similares son aplicables a lo que Moris denomina "departamentos técnicos", los que corrientemente forman parte tanto de las estructuras ministeriales como del ámbito autónomo o descentralizado estatal. En el hecho los departamentos técnicos siendo organismos autónomos tienen una dependencia aún más directa del ejecutivo al responder ante el ministro o incluso ante el jefe de ejecutivo.



Por último, los que Moris denomina "grupos de agricultores" ya los hemos incluido en el sistema político como grupos no-estatales, pero que influyen directamente en las decisiones. Separar a estos grupos del sistema político constituye uno de los motivos más distorsionantes del análisis de las políticas agrarias pues conduce a la falsa creencia de que los grupos son "per se" ajenos a los mecanismos del poder decisonal y que su rol se reduce a presionar 18/ y a ser afectados por las decisiones una vez adoptadas.

Un análisis detenido y empírico de cualquier sistema político debe indicar claramente la función política directa de estos grupos y el rol directo que cumplen en las decisiones, el que muchas veces es mayor que el de los actores más formales (parlamento o partidos políticos) dependiendo de la relevancia que los grupos tengan en el proceso político. Esto vale para los grupos de trabajadores agrícolas como de empleadores.

c) En cuanto al aporte de la planificación y de categorías de análisis, como los estilos de desarrollo, ya hemos adelantado alguna crítica en el punto 6 c) de este trabajo. Respecto a la planificación y su utilidad conceptual para nuestro interés debemos precisar que en América Latina el estudio teórico de la planificación sobrepasa en mucho a las experiencias prácticas. Hay muchos trabajos sobre el "deber ser" de la planificación y escasos sobre "cómo ha sido", lo que no quiere decir que los primeros no sean trabajos basados en los Planes.

18/ En esta observación radica la razón por la cual la ciencia política moderna ha dejado de lado la expresión "grupos de presión" que predominó en los estudios políticos dominados por el derecho constitucional de hace dos décadas. Hoy se usan expresiones ligadas a la función que cumplen los grupos: grupos articuladores o grupos "agregadores" de interés.

La cuestión es que en América Latina la mayoría de los Planes no han pasado de ser nuevas formulaciones de objetivos y metas y han carecido de evaluación. De ahí que el estudio sobre los planes en la región abarca su descripción más que los resultados de su aplicación.<sup>19/</sup> La reducción de la planificación a la nueva formulación de planes es especialmente evidente en la planificación sectorial agrícola. Por una parte se ha producido una inserción cada vez más creciente de lo agrícola en el contexto global del desarrollo (y de la planificación) económico y las metas sectoriales están subordinadas a las metas globales. Abacando todos los planes en la región hasta 1979 resulta común a todos ellos la asignación a la agricultura de roles importantes en la estrategia global de desarrollo como generadora de empleo, de recursos financieros y de divisas y se la considera factor importante de la estabilidad interna de precios, mediante una adecuada oferta de alimentos y materias primas" (ILPES, 1982, 67-68). El grado de planificación de la agricultura, por lo tanto, variará según el grado de planificación de la sociedad y según la importancia que el sector tenga o se le atribuya en la estructura económica global.<sup>20/</sup>

---

<sup>19/</sup> Ver, "El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe", Cuadernos del ILPES N° 28, 1982.

<sup>20/</sup> En el trabajo del ILPES (1982) que hemos citado y que constituye un buen resumen de la planificación en la región, se entrega una clasificación de tendencias de la estrategia agrícola según las variaciones de la estrategia global y del peso sectorial en ella. Los tres tipos van desde la restricción de la agricultura al ámbito de las exportaciones hasta la integración de todo el aparato productivo y los cambios estructurales como condición del desarrollo, pasando por una estrategia intermedia de búsqueda del equilibrio intersectorial. El Estado, y por lo tanto el sistema político, tiene un rol relevante en estos dos últimos.

La búsqueda de la superación de este estado marginal de la agricultura dentro de la planificación real ha conducido a la formulación de los planes de desarrollo rural integral (Gligo, 1981). El concepto de desarrollo rural integrado, por su parte, aun cuando ofrece para nuestro análisis mas material conceptual que empírico, nos acerca la noción de planificación con el de toma de decisiones políticas.<sup>21/</sup> Las definiciones adecuándose a los diversos escenarios nacionales "se refieren al esfuerzo entre fases y mutuo entre el desarrollo social y económico tanto en el plano nacional como en el subnacional, a la consiguiente necesidad de enfoques amplios del desarrollo rural, a la importancia de la participación popular y de la adopción local de decisiones". (Naciones Unidas, 1981, 6)

En cuanto al aporte de la noción o concepto de estilo de desarrollo nuestras observaciones se han concentrado en el trabajo de Astori (1983) que intentó una relación, adaptada al sector agrícola, entre "estilos de desarrollo" y "estilo político". El autor definió estilo político como "la forma peculiar que asume la conducción del Estado, caracterizada por una determinada orientación determinante -no obstante la presencia de antagonismos y conflictos- y cierta administración del poder al servicio de esa administración". Esta definición se basa en la orientación del Estado más que en su estructura, que es lo que nos interesa en este trabajo, y tal orientación estaría caracterizada principalmente por la organización económica que el autor identifica

---

<sup>21/</sup> El concepto de desarrollo rural integrado formulado por Naciones Unidas y organismos como el Banco Mundial ha sufrido críticas desde la óptica latinoamericana, incluso dentro del Sistema de Naciones Unidas, las que junto con destacar que los proyectos han "visto frustrados sus propósitos" atribuyen al DRI (Desarrollo Rural Integrado) ser una "forma de construir el dualismo", un "dualismo voluntariamente creado por la política estatal". (Ver CEPAL, "Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?", Santiago de Chile, 1979, pp. 151-153.)

con "lo que genéricamente se puede llamar modo de producción". La relación entre "estilo de desarrollo" y "estilo político" formulada en esa forma aporta poco en lo estrictamente político, primando desproporcionadamente lo económico, que, por lo demás, constituye el ámbito de preocupación fundamental del concepto "estilo de desarrollo". En un reciente aporte aclaratorio del concepto de uno de sus principales creadores, Aníbal Pinto, se destaca que "cuando se habla de estilo de desarrollo se tiene en mente -como primera y fundamental aproximación- el grado y modo en que una economía determinada satisface las necesidades básicas de la población, expande su potencial productivo para ese efecto y establece un margen de autonomía nacional que le permita cumplir aquel propósito". (Pinto, RLAT 803/1, septiembre de 1983, p. 48.)<sup>22/</sup>

Considerando estrictamente el ámbito político de la decisión, la asimilación del concepto de estilo de desarrollo puede incluso originar distorsiones en el análisis. Una orientación similar del Estado en dos o más países (o sea el mismo estilo de desarrollo) puede coincidir con sistemas de adopción de políticas muy disímiles. Esta afirmación es clave para explicar las peculiaridades de los sistemas de decisión englobando las semejanzas y diferencias entre los países y constatando las regularidades e irregularidades de las correlaciones que pudieran existir entre los sistemas políticos y los sistemas

---

<sup>22/</sup> En este trabajo Aníbal Pinto repasa los tres elementos que caracterizan la noción de "estilo de desarrollo": la equidad en la satisfacción de las necesidades ("para quienes se produce"), el potenciamiento de las fuerzas productivas y la autonomía o poder de decisión nacional dentro de la "inevitable y necesaria interdependencia mundial". El primer y el tercer elemento se acercan al problema de la decisión de políticas pero se limita al aparato productivo en el primer caso y a la decisión respecto a lo externo en el segundo. No existe mención al modo de decisión interno.

económicos. En este punto reside el más visible déficit conceptual de las teorías economicistas del desarrollo y la más clara constatación de la necesidad de apelar a todo el esfuerzo de la ciencia política en el campo del estudio de sistemas políticos comparados.23/

---

23/ Aquí paradójicamente aparecen como muy útiles los "approaches" que ya hemos criticado en este trabajo como los trabajos de Almond y Powell que fue pionero en los estudios comparativos. En este campo para el ámbito latinoamericano, ver el trabajo de Helio Jaguaribe, "Sociedad, cambio y sistema político", Paidós, Buenos Aires, 1972.

### III. EL MARCO TEORICO DE ANALISIS. FORMULACION DE UN MODELO

8. Previamente a la formulación de un modelo de análisis para las decisiones de políticas rurales es preciso advertir acerca de la diferencia entre los niveles de la decisión. Esta advertencia es necesaria explicitarla aunque ya hemos señalado que la adopción crítica de los "approaches" formulados sobre la decisión política nos intenta proporcionar un instrumental válida para todas las decisiones políticas independientemente de su nivel y relevancia.

Normalmente cuando se habla de decisión política se piensa inmediatamente y con toda razón que existe una referencia a los niveles de decisión del Estado, al nivel de decisión central en un país. La razón de ello radica en el carácter obligatorio general que esas decisiones obtienen y por lo tanto la garantía de que su cumplimiento está asegurado por la coacción estatal si es requerida. Mirado desde el punto de vista positivo por su parte, el carácter central de la decisión asegura que ella ha sido tomada con una representación global de la sociedad a través de los mecanismos políticos y sociales en los cuales se exprese la organización y la participación de todo el país.

Sin embargo, respecto a las políticas agrícolas o que afectan al sector rural es crecientemente relevante el marco de decisiones locales. No sólo porque insistentemente las sugerencias sobre participación y descentralización hacen referencia a la administración local (FAO, Programa de Acción de la CMRADR, 1979, I, C, i) y ii)), sino porque en la política la diversidad de políticas de desarrollo rural llevadas a cabo en la región de alguna manera han otorgado relevancia en las decisiones a la administración local.

Para los efectos del presente trabajo, sin embargo, se entenderá de que el modelo de análisis será aplicable a todos los niveles de decisión de políticas, considerando las peculiaridades cuando ellas afectan relevantemente la relación entre el modelo y el nivel estudiado.

9. La segunda advertencia previa consiste en señalar que en nuestro modelo se presume que las estructuras e instituciones por una parte y los agentes o grupos por la otra cumplen funciones similares en los diversos países. Se trata, repito, de una presunción pues como hemos dicho son muy diversas y múltiples las determinantes que provocan las diferencias entre los sistemas políticos y en último término son ellos todos diferentes entre sí. Sin embargo, el objetivo de analizarlos comparativamente obliga a un marco común donde simuladamente se establezca una equivalencia de características.

Un órgano legislativo puede tener composiciones y grados de representación muy diferentes en los diversos países, sin embargo, en todos ellos allí se produce el origen formal de las decisiones obligatorias colectivamente. Las peculiaridades son enormes y decisivas para determinar la cantidad y carácter de los grupos que han influido en el proceso legislativo y en su resultado, pero la característica central y común de ser el órgano legislador implica fronteras respecto a otras instituciones que emplean otras funciones, válidas en todos los sistemas políticos.<sup>24/</sup>

---

<sup>24/</sup> La línea divisoria real entre las funciones ejecutivas y legislativas constituye un problema muy corriente en determinados sistemas políticos, especialmente por la marcada preeminencia de quien detenta las primeras respecto a las segundas. En ese caso un modelo comparativo debe diferenciar ambas funciones -por unidas que estén en los hechos- y simultáneamente señalar cuáles son sus relaciones mutuas de jerarquía a través de determinar la gravitación de los grupos sociales y políticos en las decisiones de ambos.

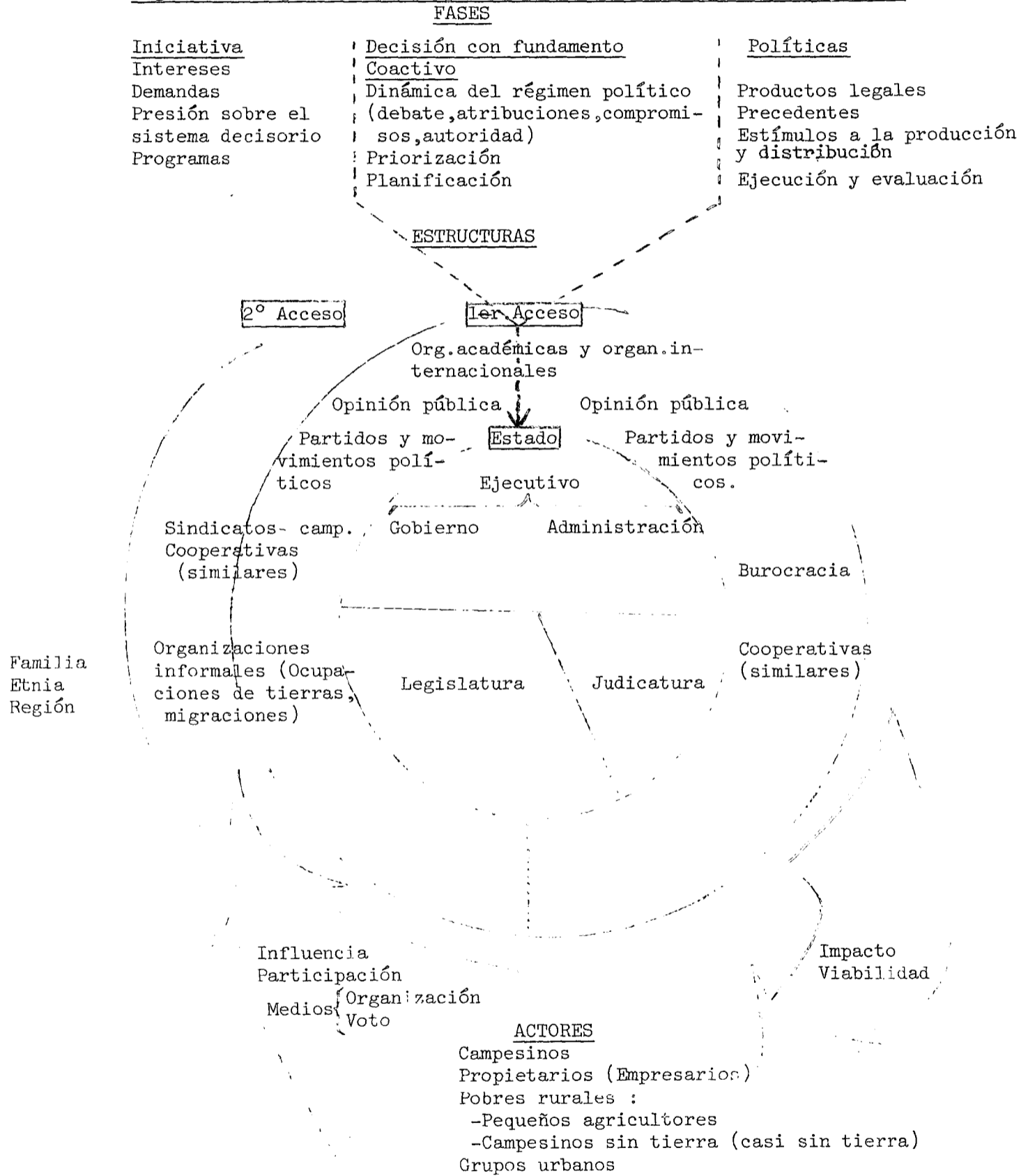
10. Consideradas las advertencias de los párrafos anteriores y agregando que es necesario tener presente todas las dificultades inherentes a todo trabajo comparativo en el ámbito de los sistemas políticos 25/ reseñamos nuestro modelo en la Figura 2.

---

25/ La gran dificultad global de los estudios comparativos reside en la opción del punto de partida analítico con el que se trabajará. Se ha propuesto que los diferentes caminos pueden ser agrupados en cuatro enfoques: Formativo de tipología y clasificaciones, basado en la equivalencia de funciones, fundamentarlo en marcos de explicaciones censales y por último los análisis de correlaciones (aparecido en Gerhard Wuthe: Die lehre von den politischen Systemen, Munchen, 1977, p. 204). En este trabajo se opta por la segunda de estas alternativas y, en cierto modo, con elementos de la primera.



Figura N°2. Esquema de la adopción de decisiones de políticas agrarias



#### IV. LAS ESTRUCTURAS DECISORIAS DE LAS POLITICAS AGRARIAS Y DE DESARROLLO RURAL

11. Las estructuras, órganos o mecanismos que intervienen en la adopción de las políticas del sector agrario y/o rural se encuentran diseminadas en varios ámbitos del llamado aparato del Estado y en el marco más global del sistema político.

Es muy excepcional que una política nazca de un solo centro de poder decisorio (el Ministerio de Agricultura o una oficina determinada del Ejecutivo) aunque formalmente en su sentido legal así aparezca a través del cumplimiento de las reglas administrativo-legales (toma de razón, promulgación, etc.). Por otra parte tampoco es el caso corriente el que en una decisión de políticas intervengan sólo estructuras formales, establecidas institucionalmente para cumplir funciones específicas en el Estado respecto al sector agrario, sino la concurrencia de instancias no formales, no institucionalizadas, como son determinados grupos de presión tanto políticos, económicos, gremiales o académicos.

La única vía con verdadera capacidad explicativa para determinar cuáles instancias intervienen en una decisión de política sería tomar cada una de ellas y seguir por separado su camino legal y extralegal desde su iniciativa hasta haberse convertido en un producto de carácter obligatorio de los órganos del Estado, lo cual materialmente es titánico. Por lo tanto, en un esfuerzo global de análisis, se debe dejar constancia de esa variedad de instituciones intervinientes e intentar de alguna manera definir las y clasificarlas.

12. La primera gran clasificación entre las estructuras decisorias de las políticas emerge del criterio formal-informal. Del grado de institucionalización de una estructura ofrezca en un momento dado: en el momento en que toma parte de la decisión.

Según esta clasificación en un grupo se encuentran todas aquellas instituciones en su sentido más propio 26/ y también todas aquellas agrupaciones con algún tipo de formalidad: asociaciones, cooperativas, clubes, logias, etc., cuya función política no se encuentre necesariamente explicitada, pero que puede aparecer por diversas razones. En el otro grupo se ubicarían estructuras informales, como las vinculaciones coyunturales que se establecen durante procesos de movilización social en la ruralidad -ocupaciones de tierra- o en situaciones en que confluyen intereses en el proceso económico, como los acuerdos no formalizados respecto al manejo de la oferta o demanda entre productores. Entre las instancias más institucionalizadas, por su parte, se originan esa clase de vinculaciones informales cuya naturaleza por sí misma inhibe una mayor permanencia en su funcionamiento. Es el caso de la permanente vinculación que se da en sistemas políticos abiertos entre los representantes ante el parlamento y los diversos grupos de sus electores y que no siempre se establece dentro de los canales de los partidos o en el marco de una elección. Muchas veces la orientación que los miembros de órganos legislativos le dan a las decisiones en que participan surge de este tipo de vinculaciones informales, especialmente en el sector agrario, donde existe una tendencia muy marcada a la no militancia partidaria y al individualismo en el comportamiento político.

26/ "Las instituciones son el aparato a través del cual se ejerce el poder en que una sociedad organizada como Estado; las instituciones son, por lo tanto, todos los elementos o componentes de la maquinaria estatal, es decir, en nuestros días, el gobierno, el parlamento, los tribunales de justicia, la administración de justicia, la administración pública, la policía y los sistemas de valores que dan sentido a las instituciones y determinan su "telos". (Karl Lowenstein, Teoría de la Constitución, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 30.)

13. La segunda clasificación importante tiene lugar dentro de las estructuras formalizadas y responde al criterio de la mayor o menor adscripción al sistema formal-legal de decisión. Podríamos llamarle el criterio de la competencia, en su sentido de atribuciones legalmente atribuidas. Según este criterio existen cuatro grandes grupos de estructuras: En primer lugar aquéllas que disponen tanto de la facultad como de la obligación para decidir y están formadas por los órganos superiores de las cuatro grandes funciones del Estado: El Ejecutivo o Gobierno, la legislatura (Parlamento y legislaciones regionales), la judicatura y la administración. En segundo lugar deben considerarse aquellas instituciones que, aunque no siempre respaldadas por la constitución o la ley, participan directamente y como complemento indispensable al proceso decisorio de las políticas, como es el caso muy concreto de los partidos políticos 27/ o de los movimientos políticos.28/

En tercer lugar debemos situar a las organizaciones de carácter cooperativo, tanto gremiales, profesionales, sindicales o sociales-productivas, dentro de los cuales se consideran a las agrupaciones de empresarios tanto

---

27/ Los partidos políticos, aunque en todos los países latinoamericanos tienen larga tradición, se encuentran solo excepcionalmente consagrados en las constituciones o en legislaciones especiales. Sin embargo su existencia legal se deriva de una serie de leyes constitucionales (legislación electoral, leyes de equidad) en las cuales se les entrega una función específica en las decisiones.

28/ La expresión "movimiento político" tiene corrientemente una connotación de grupo unido por lazos más flexibles, parciales donde la lealtad de los militantes hacia la estructura -si es que existe- está más sujeta a las acciones de corto plazo que a la ideología o programa. En el sector rural esta noción de "movimiento" es extremadamente importante pues constituye el tipo de estructura política predominante como representativo de los intereses sectoriales, especialmente debido a la base crecientemente urbana del apoyo electoral y de la militancia en los partidos políticos de la región.

generales como por tipos de productos o regiones, a las asociaciones sindicales (llamadas "federaciones", "uniones" o simplemente "sindicatos" según sea el caso), a los grupos de profesionales o de técnicos y a los tipos de organizaciones creadas en procesos de reforma agraria o de transformaciones globales al sistema de propiedad y gestión de las empresas, como son las cooperativas, asentamientos, ejidos, los que teniendo una naturaleza de carácter económico-productivo representan, real o simbólicamente, un canal de expresión de intereses y de presión para su logro. Un segundo tipo de estructura que se ubican en este nivel no formalmente competente para la adopción de políticas pero previsto en considerable poder en ellas es la opinión pública, especialmente aquellas resultantes de los medios de comunicación de masas.

Por último, en cuarto lugar debemos contar con el resto de organizaciones formales que, utilizando la terminología de Apter, se encuentran en el nivel de "acceso" más lejano del sistema de decisión, por lo menos en procesos más o menos ajustados a ciertas reglas de continuidad. Entre ellas deben contarse instituciones benéficas o de servicios, gran parte de las organizaciones voluntarias o de tipo religioso. Sin embargo la relevancia de estas instituciones puede acrecentarse en la medida en que los mecanismos del sistema político no funcionan razonablemente y que no existan vías de representación y participación.<sup>29/</sup>

---

<sup>29/</sup> Un ejemplo muy gráfico de esta situación se dió en Chile en la etapa previa a la reforma agraria a principios de los años sesenta con la actividad de la Iglesia Católica y de organizaciones participativas fomentadas por ella.

14. El tercer criterio clasificatorio de las estructuras reside en la pertenencia a la esfera formal del sector agrícola. En este nivel el corte atraviesa horizontalmente los grupos que se habían derivado de las otras clasificaciones: formalizadas e informales, competentes o no para decidir, el criterio sectorial reagrupa a todas las estructuras. Por ejemplo, en el institucionalizado ámbito del Estado deben extraerse órganos de cada una de las cuatro funciones para lo sectorial sin perjuicio del rango y presunta o probable ingerencia que tenga en las decisiones. Obviamente en el ejecutivo es necesario distinguir al Ministerio de Agricultura y a las agencias específicas, pero además a las reparticiones de otros ministerios que tengan relación con el agro (en los ministerios de planificación, de hacienda, de economía, de interior, etc.).<sup>30/</sup> En la legislativa debe considerarse a las comisiones especializadas <sup>31/</sup> para el sector, pero también otras generales y apenas como la de presupuesto además de los representantes de las zonas cuya estructura económica depende en gran parte del sector agropecuario. En la judicatura se tomarán en cuenta a los tribunales especiales agrarios, cuando existen, o a los fallos relacionados con los problemas agrarios.<sup>32/</sup> Por

<sup>30/</sup> En la última década, con la emergencia de la visión económico-financiera de la región y con el relativo estancamiento de la reforma agraria, dependiendo de los países, los ministerios de planificación y/o de hacienda han jugado los roles más importantes para el sector, incluso por encima de los ministerios de agricultura.

<sup>31/</sup> El trabajo de las comisiones depende de cada país y del grupo en que el parlamento actúe en el proceso legislativo, pero en épocas normales tiene una tradición en los países de la región como centro representativo-técnico donde las proposiciones de políticas pasan por un examen bastante importante para su aprobación, especialmente de su viabilidad política y económica.

<sup>32/</sup> La jurisprudencia ha jugado roles muy decisivos en el desarrollo rural con ocasión de procesos que afectan a la tenencia de la tierra, pero no sólo se involucran problemas de derechos reales (propiedad) sino también de rango constitucional.

último en la función administrativo la tarea se hace más compleja por la cantidad de agencias que están relacionadas con cuestiones agrarias, especialmente aquellas relacionadas con los servicios públicos o de políticas sociales.<sup>33/</sup>

En los ámbitos que hemos denominado informal e incompetente (no competente) también es posible distinguir entre aquellas agrupaciones o vinculaciones que se entiendan integradas en el sector agrario o fuera de él. Entre las primeras fuera de las ya mencionadas confluencias masivas para ocupaciones de tierras o empresas de movilización social (migración, colonización espontánea) y la formación de acuerdos tácitos entre productores agrícolas, debemos agregar toda la informe gama de iniciativas participativas especialmente en el nivel de la comunidad llevadas a la práctica sin marcos institucionales ni planificación previa. Estas iniciativas son propias de la vida rural y datan desde mucho antes que las organizaciones internacionales, los centros académicos y los programas gubernamentales llamaran la atención sobre su valor y necesidad. Aún más, algunas de las modalidades participatorias impuestas "desde arriba" en el agro han fracasado justamente debido a la distorsión que su aplicación significaba para prácticas de autoayuda o de autocolaboración ancestrales. Del mismo modo perduran como estructuras informales de decisión en el campo diversas formas de dominación política tradicionales,

---

<sup>33/</sup> Es sabido que respecto a los servicios sociales existen enormes dificultades de análisis y de descripción debido a la casi imposibilidad de distinguir entre lo rural y lo urbano en cuanto a su prestación. En educación y en salud la situación más normal es que los centros de atención se encuentran en lugares denominados urbanos (según el número de habitantes) aunque a ellos, debido a su ubicación geográfica, asista mayoritariamente población rural.

como es la variante rural de la categoría weberiana preburocrática de la dominación patriarcal.<sup>34/</sup> No nos referimos a la nueva relación patrón-inquilino (para emplear la nomenclatura chilena) o su proyección política del clientelismo, sino a un tipo de vinculación más permanente, casi de carácter antropológico, a través de la cual el señor o patriarca -aún sin la posesión de la tierra o del trabajo- mantiene un fuero de representación en las decisiones que se legitima de modo tradicional. "Se obedece a la persona en virtud de su dignidad propia, santificada por la tradición: por fidelidad."<sup>35/</sup> Esta vinculación opera con una influencia insospechada en la trama decisoria de las políticas agrarias y sigue siendo un enigma clave para resolver los problemas del cambio social en el campo.

Por último, dentro de las estructuras informales pertenecientes al ámbito propio sectorial debe mencionarse a la familia en su noción del eje de las decisiones. Este factor no sólo tiene importancia en la comunidad de trabajadores o de minifundarios, sino también dentro de la cultura política de los propietarios. En el primer nivel el rol de la familia ha sido mencionado en numerosos estudios aunque mayoritariamente considerada desde el punto de vista antropológico o de la organización productiva <sup>36/</sup>

<sup>34/</sup> La dominación patriarcal es definida por Max Weber: "...En su esencia no se basa en el deber de servir a una 'finalidad' impersonal y objetiva y en la obediencia a las normas abstractas, sino justamente en lo contrario: en la sumisión en virtud de una devoción rigurosamente personal. Su germen radica en la autoridad de un 'dominus' dentro de la comunidad." (Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura, México, 1964, Tomo II, p. 753.)

<sup>35/</sup> Ver M. Weber, *op. cit.*, p. 708.

<sup>36/</sup> Aunque son crecientes las menciones respecto al rol de la mujer en cuanto a su participación en el ingreso familiar y del sector junto al aporte de los hijos que trabajan.



y en menor medida como fuente de decisiones políticas.<sup>37/</sup> En el segundo nivel mencionado las vinculaciones inter o intrafamiliares ocupan, sin duda, un espacio muy importante en el marco de las decisiones de políticas. En la totalidad de los países latinoamericanos, y en muchos de ellos hoy en día, el salón familiar fue tanto o más clave para una decisión política agraria que el hemiciclo parlamentario y la constelación de poder para su adopción estuvo determinado muchas veces por la celebración de un compromiso matrimonial. Esta relación entre poder y familia no sólo se encuentra avalada en la literatura o en la deducción histórico-cronológica, sino en estudios empíricos sociológicos. No está demás agregar que la vinculación o el origen familiar tiene también alguna relevancia para explicar orientaciones de radicalismo político respecto a los pobres del agro. La elite política radical antioligárquica en varios países latinoamericanos se ha formado por miembros de las familias tradicionales y propietarias después de un proceso de evolución ideológica en el cual, junto a la polarización programática y valórica, tiene lugar un continuismo del sentido elitista de la decisión y dirección política.

---

<sup>37/</sup> En este aspecto hay dos elementos dignos de ser estudiados. Por una parte la incidencia de la mujer, cuyo comportamiento político en América Latina es corrientemente conservador en las actitudes políticas del hombre dentro de marcos generalmente radicalizados. En segundo lugar el rol que la mujer cumple en la decisión de participar en empresas como ocupación de tierras o de migraciones, especialmente en lo concerniente al papel que jugaría por una parte el apoyo al lugar de vida y por la otra el incentivo de un mayor ingreso y de calidad de vida.

Un último tipo de estructura informal perteneciente al ámbito rural a mencionar es lo que podríamos denominar "comunidad académica" que abarcaría a las vinculaciones que se establecen entre quienes analizan o estudian la realidad rural o el desarrollo agropecuario. La incidencia de esta comunidad es difícilmente valorable, sin embargo parece ser considerable en las decisiones por el efecto que la producción científica debe tener sobre quienes intervienen en las decisiones.

15. En América Latina el desglose del cuadro de estructuras en un alto grado de detalle implicaría, como ya lo hemos señalado, un enorme esfuerzo de información y de sistematización empírica. Sin embargo podemos enunciar algunos elementos generales que sirvan para distinguir categorías para el análisis.

El primer factor que influye en el cuadro de estructuras del (o para) sector rural es el grado de continuidad o de estabilidad del sistema político global de un país. En este punto no nos referimos en ningún caso a tipo de régimen político o a su grado de pluralismo o centralización. Tampoco existe aquí una referencia al tipo de orientación del desarrollo, o "estilo de desarrollo" en aplicación en esa sociedad. Este factor se refiere al tiempo ininterrumpido que funciona más o menos establemente un sistema político o a la discontinuidad que él haya experimentado con cierta frecuencia en un número relativamente breve de años. En un sistema político estable y continuo es posible que un mayor número de las estructuras divisorias sean detectables y definibles en un análisis y, por lo tanto, es posible obtener un cuadro más aproximado de la completa constelación participante en las decisiones. Por el contrario, un sistema político sujeto a constantes

Figura 3

CLASIFICACION DE ESTRUCTURAS DECISORIAS

Criterio de clasificación

Institucionalización	Competencia formal para adoptar decisiones	Pertenencia en al ámbito rural o agrícola
<p><u>Formales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructuras del Estado</li> <li>- Organizaciones sociales, gremiales, sindicales, etc.</li> <li>- Organizaciones económicas</li> <li>- Nuevas organizaciones varias (clubes)</li> </ul>	<p><u>Competentes formalmente:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Funciones del Estado:</u> Gobierno, legislatura, judicatura, administración.</li> <li>- <u>Coadyudantes del Estado:</u> partidos políticos, movimientos políticos.</li> </ul>	<p><u>Rurales-agrícolas</u></p> <p><u>Ejecutivo:</u> Jefe de Estado, ministerio (secretaría ministerio) de agricultura y otros relacionados (hacienda, planificación), agencias centralizadas (financieras comerciales, de capacitación y de organización). Gobierno-electores, de zonas rurales o de intereses agrícolas.</p> <p><u>Legislatura:</u> Parlamento (o Junta u otro órgano equivalente), comisiones parlamentarias referentes al sector (agricultura, presupuesto, planificación), vinculaciones suprapartidos entre parlamentarios de zonas rurales o agrícolas, vinculaciones entre parlamentarios y grupo de electores.</p>
<p><u>Informales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vinculaciones de movilización social</li> <li>- Vinculaciones de control o determinación del proceso económico.</li> <li>- Vinculaciones tradicionales de dominación o de integración.</li> </ul>	<p><u>Incompetentes formalmente (no competentes)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizaciones cooperativas, gremiales, sindicales, profesionales, académicas y productivas.</li> <li>- Opinión pública (medios de comunicación)</li> <li>- Organizaciones de "acceso lateral" (beneficencia, religiosas, servicios sociales).</li> </ul>	<p><u>Judicatura:</u> Tribunales agrarios o de aguas (cuando existen), jurisprudencia constitucional, legal o reglamentaria especial sobre problemas del sector.</p> <p><u>Administración:</u> Compleja trama de agencias administrativas relativas al sector, burocracia especializada, programas de asistencia, servicios de política social.</p> <p><u>Organizaciones políticas:</u> Comisiones sectoriales y técnicas de los partidos, departamentos de apoyo político sectorial de los partidos, voceros de los partidos sobre temas sectoriales.</p> <p><u>Organizaciones sociales:</u> Sindicatos (uniones) campesinos, asociaciones de productores, asociaciones de empresarios/propietarios agrícolas, federaciones de cooperativas, asociaciones locales de aprovechamiento de aguas o de insumos, asociaciones de comercialización.</p> <p><u>Organizaciones académicas:</u> Científicas o técnicas. Facultades de Ciencias Agrarias, asociaciones científicas y/o técnicas, publicaciones científicas, congresos y seminarios, colegios profesionales, organismos internacionales del agro.</p> <p><u>Instituciones básicas sociales:</u> Vinculaciones de familia, étnicas, regionales, etc.</p>

cambios constituye un objeto muy difícil de observar en detalle pues, entre otras anomalías, las estructuras se sobreponen cuando ellas permanecen o simplemente dejan de cumplir las funciones asignadas antes del cambio. En América Latina esta segunda situación no es tan inusual y se presenta con mayor frecuencia en países donde el sector agrícola incide fuertemente en la sociedad.

El segundo factor que incide en la visión de estas estructuras es el grado de diferenciación en el sistema político, que dice relación con la centralización y descentralización del poder, con la pluralidad de organizaciones y creencias y con la mayor o menor autonomía de las instituciones mediadoras entre el Estado y el individuo,

Este factor en los países latinoamericanos presenta una imagen ambivalente. Por una parte se ha producido una acumulación de más de un siglo de extensión de las características de las democracias modernas, especialmente en la organización jurídico-política y en la ploriferación de agrupaciones sociales. Por otra parte, sin embargo, persiste una tendencia a la caracterización del poder que no sólo se manifiesta en la preeminencia del presidencialismo y en la estructura unitaria,<sup>38/</sup> sino en la debilidad de la sociedad civil frente al poder del Estado.

El tercer factor relacionado directamente con la agricultura es la existencia e intensidad de procesos de transformaciones en la estructura agraria. En los países en que ellos han tenido lugar, independientemente de su profundidad,

<sup>38/</sup> El federalismo existe formalmente en los mayores países de la región: Argentina, Brasil, México y Venezuela, pero en ninguno de ellos -con la excepción de Brasil- se alcanza un grado de descentralización considerable.

orientación y resultados se ha producido un aumento de estructuras decisorias de políticas, especialmente en el ámbito del Ejecutivo y en el de la administración, asimismo han emergido y/o se han desarrollado organizaciones de todo tipo con tendencia a su institucionalización. Los procesos de reforma agraria han producido una mayor distribución del poder en la agricultura extendiéndola tanto hacia sectores técnicos como a la representatividad de la población rural. Este fenómeno ha tenido lugar en Bolivia, Chile, Ecuador, República Dominicana, Perú o Venezuela y dentro de la peculiaridad de su sistema político, en Cuba.

Por otra parte, en aquellos países donde estos procesos no han tenido lugar, antes que se hayan producido o en la fase radical de su desarrollo han emergido organizaciones informales que por una parte aumentan la participación inorgánica de los campesinos y por la otra generan problemas a la capacidad de absorber demandas que el sistema político ofrece en ese momento.

16. Considerando el cuadro de estructuras, especialmente la columna destinada a las pertenecientes al sector agrario o rural y contrastándola con la generalidad de la región podemos sugerir las siguientes tendencias globales:

a) Respecto al Ejecutivo en la generalidad de los países el Jefe de Estado tiene la capacidad casi monopólica de sancionar las decisiones colectivas respecto al agro y la ruralidad no sólo porque él tiene la atribución de culminar el trámite legislativo, sino porque le corresponde la capacidad de iniciativa legal. En la mayoría de los países y especialmente en aquellos donde el sistema político no es diferenciado la mayoría de las leyes tienen su origen en la iniciativa del ejecutivo.

También en la mayoría de los países se ha desarrollado un ministerio o secretaría de Estado de agricultura aunque en la mayoría de ellos no son de data muy antigua. Igualmente y especialmente en países con experiencias de reforma agraria funcionan agencias directamente ligadas al gobierno destinadas a ejecutar -o planificar- las tradicionalmente llamadas "políticas" del sector: financiamiento (a través de un banco estatal sectorial o de un sistema financiero "ad hoc"), comercialización (institución encargada de la comercialización o intermediación de ciertos productos), capacitación y asistencia técnica. En algunos países, especialmente los que aplicaron en el último tiempo estilos de desarrollo estabilizadores y aperturistas, se crearon junto al gobierno entidades destinadas a administrar programas básicos de desarrollo rural (como en el caso de Perú) o de comercio exterior (Brasil). Por otra parte la misma tendencia centralizadora tuvo lugar con algunos programas antipobreza como el caso de México con el SAM.

b) En relación con la legislatura y considerando que no en todos los países funcionan parlamentos con representatividad genuina, también debe hacerse notar el incremento de las comisiones ligadas al sector y por lo tanto la especialización alcanzada por esa vía por el sistema legislativo en materia agraria.

Las vinculaciones suprapartidarias entre representantes de la misma región agrícola y la mancomunidad de esfuerzos con sentido regional constituye un fenómeno en los países donde funciona un parlamento. Estas vinculaciones no sólo se originan y fomentan la estabilidad democrática, sino que permiten una representatividad más genuina de la participación local y regional especialmente

útil en países con dificultades tan enormes en su integración nacional. Es la naturaleza de los problemas rurales más que las diferencias entre los partidos la que pudiera predominar en un acuerdo parlamentario surgido de estas vinculaciones. Por cierto que aún más ligadas al sector agrario se encuentran las relaciones de este tipo en el marco de legislaciones estatales en sistemas federales.

Las vinculaciones entre representantes y electores en el ámbito rural es una antigua estructura decisoria en el nivel de propietario en la mayoría de los países latinoamericanos y es reciente como fenómeno más o menos corriente en el nivel de los campesinos. En el primer caso tal vinculación fue tan importante que se confunde con las modalidades parlamentarias del primer siglo de independencia de la generalidad de los países de la región especialmente ligadas a la introducción y evolución del derecho a sufragio iniciado con carácter cesionario, lo que exigía basar el apoyo en los propietarios agrícolas. Por ello es que durante un largo tiempo en muchos países latinoamericanos predominan elites políticas reclutadas entre los propietarios agrícolas incluso en los inicios de este siglo con el avance de la urbanización en varios de ellos.

c) En cuanto a la judicatura, en mayoría de los países no existen tribunales agrarios especiales y los litigios de mayor cuantía o en segunda instancia deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria, especialmente civil, o en la jurisdicción del trabajo cuando ella existe y procede. Ya hemos dicho sin embargo que la naturaleza de los cambios en el sector han afectado a instituciones de rango constitucional con el consiguiente conocimiento y fallos

de los tribunales superiores que han constituido base fundamental para las decisiones de políticas agrícolas. Es necesario mencionar que la mayoría de los países tienen legislación básica especial agraria establecida en códigos agrarios, en los cuales se detallan reglas sobre uso de aguas, servidumbres o arrendamientos y otras materias por cuya regulación permanentemente abogan los acuerdos de los organismos internacionales. Una gran parte de los asuntos contenciosos de que conocen los tribunales en materia agraria forman parte de la jurisdicción local o de la paz en la medida en que la cuantía del negocio jurídico en juego lo permita. Obviamente es menester agregar de que el acceso a la justicia constituye uno de los atrasos más notorios en las zonas rurales latinoamericanas a pesar de los avances en materia de asesoría legal logrados por los sindicatos campesinos y especialmente con el desarrollo de las cooperativas.

d) Respecto a la administración, la primera característica de los países latinoamericanos es su extensión. Por diversas razones, pero especialmente debido a procesos de reforma agraria o de colonización agrícola y forestal, ha crecido enormemente la cantidad de funcionarios, de agencias y programas de la administración pública en el sector agrícola y rural. A este proceso han contribuido en parte la llamada fase de "creación de instituciones" que se impuso en una época para permitir el aporte externo a programas de asistencia, especialmente a pequeños agricultores.

El crecimiento de la administración se debe especialmente al aumento y a la diversidad de la intervención del Estado en la agricultura latinoamericana como agente económico y social, lo que trae consigo sobreutilización de recursos



e inorganicidad. Con lo que ha anotado recientemente la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO: "...La presencia del Estado latinoamericano como agente socioeconómico se ha ampliado e intensificado. Las funciones tradicionales se han complementado con otras orientadas al fomento de la agricultura y al desarrollo rural. Son frecuentes las intervenciones en los mercados de productos e insumos; se ponen en marcha programas más complejos de investigación y transferencia de tecnologías; se fortalecen las instituciones de financiamiento y crédito especializados; se estudian los recursos naturales y se efectúan levantamientos de suelos y otros recursos y se estructuran programas y proyectos de desarrollo."<sup>39/</sup> Esta actividad, sumada a la prestación de servicios sociales y al fomento, mantenimiento o consolidación de reformas agrarias, trae consigo enormes dificultades burocrático-organizativas que no siempre han sido resueltas con éxito y que en muchos países han traído consigo todo tipo de desajustes como diferencias de nivel técnico y salarial, falta de coordinación de funciones, superposición de organismos, etc.

Como instancia decisoria la burocracia del sector agrario ha tenido mayor poder que muchos otros sectores, especialmente en los inicios de su funcionamiento, debido a la especialidad del "know-how" respecto del resto del aparato estatal y en algunos países ha asimilado las características propias de las burocracias modernas en países industrializados como la "autosustentación" sobre la base de la especialidad del conocimiento y la predominancia de la

---

<sup>39/</sup> División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, "Agricultura, alimentación y desarrollo en América Latina", 1983, p. 53.

tecnocracia en los niveles de dirección, planificación y ejecución. Esta capacidad "autárquica" de la burocracia agraria ha podido sobreponerse incluso a los cambios funcionarios propios de la rotación gubernamental que normalmente no respeta la estabilidad funcionaria.<sup>40/</sup>

e) Las organizaciones políticas, partidos o movimientos, han jugado en América Latina un rol mayor que el que se les ha asignado constitucionalmente. La base de su desarrollo, sin embargo, ha radicado más en el avance del sector urbano que en la sociedad rural especialmente por la desproporción de electores en uno y otro sector, no sólo debido en algunos casos a las diferencias de población, sino a los requisitos de ciudadanía (alfabetismo, por ejemplo) que hasta hace un par de décadas mantenía a la gran mayoría de la población rural marginada de la participación política. De ahí que los partidos políticos hayan cumplido hasta los sesenta un rol de "autorepresentación" de los intereses políticos del agro, especialmente de los sectores propietarios, o "movilizadores" de las demandas marginales y de sus presuntas exigencias de cambio. Con las excepciones de México y Bolivia,<sup>41/</sup> la articulación política de los campesinos es realizada por partidos urbanos o por "movimientos campesinos".<sup>42/</sup> En el primer

---

<sup>40/</sup> Esta circunstancia representa la diferencia entre la relativa inestabilidad funcionaria en América Latina y el apego de muchos países asiáticos y africanos al concepto de "servicio civil" europeo, especialmente inglés y francés. De ahí se derivan algunos errores en el análisis de aspectos institucionales del desarrollo rural realizados en organismos internacionales cuando la atención de ellos tiende a concentrarse en lo operativo más que en lo estructural-político.

<sup>41/</sup> Ver Jesús Silva Herzog, El agrarismo mexicano y la reforma agraria, Fondo de Cultura Económica, México 1959; M. A. Durán, El agrarismo mexicano, Siglo XXI, México, 1967.

<sup>42/</sup> Otra excepción especial es el APRA en Perú, que siendo un partido con base de apoyo urbano nació como un movimiento de planteamientos indigenistas y, por lo tanto, en ese sentido campesinista.

caso las demandas campesinas son incorporadas con muchos problemas a los programas originados por la prioridad urbana o debido a prejuicio ideológico,<sup>43/</sup> los que sólo son superados con la incorporación masiva de los electores rurales y por el aumento de su potencial movilizador y conflictual en la sociedad. En el segundo caso los "movimientos campesinos" aun cuando representaban más genuinamente los intereses sectoriales no tenían capacidad para influir en los órganos formales de las decisiones.

Especialmente a partir de los años sesenta los partidos políticos incorporan en sus programas los problemas estructurales agrarios, a sus organizaciones internas departamentos técnicos sectoriales e incluso integran a campesinos o pequeños propietarios en las listas de candidatos a municipios y parlamentos. La participación de estos partidos en el gobierno trae consigo tanto la verificación de algunos programas -incluyendo la reforma agraria- como un acceso mayor de los campesinos y otros sectores rurales al centro institucionalizado de la decisión política. Este fenómeno no siempre trajo consigo armonía entre los partidos del gobierno y los grupos rurales incorporados a él y presuntamente beneficiarios de sus políticas. Por el contrario, muchos ejemplos de radicalización intragobierno en procesos de transformaciones estructurales se

---

<sup>43/</sup> En los partidos de izquierda la polémica respecto a la relación proletario-campesino perdura hasta nuestros días, pero alcanzó niveles muy álgidos en los primeros años de postguerra, especialmente incentivada por el carácter de la revolución china.

originaron en discrepancias respecto a la orientación y profundidad de las políticas agrarias y el centro de tales crisis residió en los partidos o movimientos de apoyo al gobierno.<sup>44/</sup>

f) Las organizaciones sociales han cumplido evidentemente un rol más significativo que las propiamente políticas en la relación de la población y movimientos rurales con las decisiones de políticas para el sector. En primer lugar por la simple razón de que en múltiples casos aquellas han cumplido las funciones de éstas. La clásica y tantas veces obvia distinción entre sindicatos y partido que se da entre los trabajadores industriales o entre los empresarios es casi inexistente en la sociedad rural, especialmente en el momento en que se extendieron las organizaciones campesinas, las que prácticamente monopolizaron la articulación de las demandas rurales. La multiplicidad de organizaciones campesinas constituyen una de los más relevantes tendencias sociales latino-americanas entre las décadas de los sesenta y de los setenta cuyo origen reside en gran parte en las reformas agrarias. Como primeramente lo afirmó Birou: "... un auténtico sindicalismo rural se desarrolló como consecuencia de las reformas agrarias y no como una fuerza campesina autónoma para impulsar la reforma."<sup>45/</sup> Sin embargo en todos los casos existen indicios expresos o latentes

---

<sup>44/</sup> Los casos de Chile (1964-73) y de Perú (1969-75) son ilustrativos de este fenómeno. En el primer caso los dilemas de las políticas agrarias sirvieron de ingredientes a las rupturas dentro del PDC en 1969 y de las tensiones dentro de la U.P. en 1972-73. En el caso peruano la Confederación Nacional Agraria (CNA) establecida como un soporte campesino del proceso iniciado en 1968, entró en conflicto con el gobierno en su fase inicial en 1975 hasta ser disuelta legalmente a pesar de su existencia de hecho. Esta similitud entre ambos casos es aún más llamativa si se consideran las diferencias entre ambos procesos y de los sistemas políticos en que fueron realizados. (Ver, M. Fernández, "Participación de sectores pobres rurales en procesos de reforma agraria. Los casos de Chile y de Perú", E/CEPAL/R.32, 30 de noviembre de 1982.)

<sup>45/</sup> A. Birou, "Fuerzas campesinas y políticas agrarias en América Latina", IEPAL, Madrid, 1971, 143.

de organización campesina prereforma agraria aunque con una existencia muy limitada por las trabas jurídicas y por la importancia que desde los años treinta tuvieron los grandes conglomerados sindicales de trabajadores industriales urbanos.<sup>46/</sup>

En la relación de las organizaciones sindicales con el ámbito de las decisiones de políticas el problema más saliente es la participación de partidos o corrientes ideológicas como tales dentro de ellas.<sup>47/</sup> Excepto en el inicio de determinados movimientos campesinos casi espontáneos cuya razón de ser consistía en objetivos muy concretos e inmediatos <sup>48/</sup> como la ocupación de tierras o inserción en sistemas productivos, las organizaciones rurales y de campesinos no han podido conservar autonomía de los partidos políticos, sin perjuicio del modo peculiar y hasta conflictivo como esa inserción repercute en los partidos según hemos visto en el punto anterior.

Los partidos han cumplido el rol de canal institucionalizador de las demandas campesinas en su paso al sistema decisorio. Como tales su rol respecto a éste ha sido el de presionar tanto legal como extralegalmente con la

---

<sup>46/</sup> Como es el caso de Chile a partir de los años cuarente y especialmente en la fase pre 1964, expuesto con detalle en los dos tomos del trabajo de A. Affonso, S. Gómez, E. Klein, P. Ramírez, "Movimiento campesino chileno", ICIRA, 1970.

<sup>47/</sup> Un estudio sobre Venezuela describe el problema de este modo: "Quizás los problemas más obvios que confronta la Federación Campesina, que es el vehículo de corretaje institucionalizado que eslabona a los reformadores y campesinos, son aquellos que conciernen a la competencia o rivalidad entre partidos dentro de sus propias filas." (John Duncan Powell, "Los problemas agrarios en Venezuela en perspectiva comparativa", LTC N° 70-C Land Tenure Center, Madison, Wisconsin, marzo de 1970, p. 18.

<sup>48/</sup> Ver por ejemplo, F. J. Delich, Tierra y conciencia campesina en Tucumán, Ed. Signos, Buenos Aires, 1970 y D. García-Sagain, Tomas de tierras en el Perú, Desco, Lima, 1982.

fuerza de movilización que pudiera cohibir (huelgas, marchas, ocupaciones, etc.) y con el relativo peso que pudiesen poseer toda vez que un proceso de asignación de tierras hubiese llegado a la fase de constitución de modalidades empresariales reformadas. Las cooperativas o entes semejantes constituyen mecanismos de participación de los campesinos en las decisiones políticas especialmente a nivel local en la medida en que disponen de un grado de incidencia más o menos considerable en el funcionamiento económico del lugar o del país. En algunos casos las confederaciones o federaciones de cooperativas o similares han llegado a tener una gravitación igual o mayor que las agrupaciones de carácter sindical.

Las asociaciones gremiales de nivel empresarial han cumplido tradicionalmente en América Latina un rol clave en las decisiones políticas agrarias. En este punto basta señalar que la ausencia de contrapartida organizada -como en la arena industrial urbana- permitió una acción sin contrapeso de las asociaciones de propietarios por largas décadas. Incluso producida la reforma agraria en varios países tales organizaciones mostraron gran vitalidad y capacidad de adaptación 49/ e incluso en algunos casos pudieron emerger poderosas de tales procesos.

g) Las organizaciones académicas científicas o técnicas coparon creciente-mente parte del ámbito de las decisiones de políticas agrarias en América Latina con la formulación y puesta en ejecución de programas globales para el sector,

---

49/ Por ejemplo ver, H. Pease García, "El ocaso del poder oligárquico", Desco, Lima, 1980, especialmente el capítulo III.

especialmente aquellos de carácter transformador. El mejor indicio es la proliferación de instituciones de estudio de la realidad agraria en la región y en Estados Unidos y la creación de agencias públicas de apoyo técnico a los ministerios de agricultura, cuyo reclutamiento de personal tendió masivamente a egresados universitarios y de postgrado. La razón de este fenómeno no sólo se encuentra en el avance cualitativo objetivo alcanzado por la actividad de formular y planificar políticas que requiere entrenamiento cada vez más especializado,<sup>50/</sup> sino por la tendencia a la modernización, real o ficticia, que tomaron los partidos y gobiernos y, por lo tanto, la administración, especialmente a partir de la segunda mitad de la década del cincuenta.<sup>51/</sup>

Lo cierto es que la incidencia tecnocrática ha sido tan notoria en los programas agrarios en la región que en algunos casos ha servido de base para la crítica de ellos y en cierto modo de su descrédito. Obviamente en esta apreciación incide un gran porcentaje de prejuicios y de premeditado desprestigio, sin embargo, el excesivo tecnicismo del personal causó muchas veces problemas de coordinación entre el Estado y los presuntos beneficiarios de sus políticas.

---

<sup>50/</sup> Ver T. Sowell, Knowledge and Decisions, Basic Books, Nueva York, 1980.

<sup>51/</sup> Presumiblemente este fenómeno está ligado al desarrollo de los organismos internacionales especializados, a la apertura del postgrado de las universidades norteamericanas y europeas para graduados latinoamericanos becados e incluso al efecto de "demostración" causado por los inicios de la administración Kennedy en 1960.

V. NOTA SOBRE LOS ACTORES EN LA ADOPCION DE DECISIONES DE POLITICAS AGRARIAS

17. Los actores de las políticas agrícolas y/o rurales se confunden con las estructuras de que hemos dado una descripción, en una gran proporción, especialmente si consideran a los partidos, a la burocracia o a las organizaciones sindicales o cooperativas. Las estructuras son los actores mismos.

18. Si se distingue dentro de las estructuras los grupos que las componen y que especialmente las orienta, deben hacer referencias a la estratificación social en la sociedad rural. Sobre este punto los estudios son numerosos especialmente en el marco de la sociología rural y concentrados en gran parte en los presuntos lazos existentes entre el status, estrato o clase y el tipo de comportamiento político.

Gran parte de estos análisis están destinados a definir o precisar la noción de campesinos 52/ tanto desde la óptica teórica 53/ como inserto en sus modalidades productivas 54/ y a partir del debate histórico-ideológico 55/. Los estudios sobre países son aún más numerosos y empíricos 56/ aunque generalizando en la mayoría de los casos respecto a las explicaciones del comportamiento político 57/.

52/ "Los términos 'trabajadores de campo' y 'campesinos' incluyen a todos los productores de bajo ingreso en minifundios y a todos los trabajadores contratados para agricultura." (E. Feder, "Sobre la impotencia política de los campesinos", ILPES, CDP/92, 1971.)

53/ R. Brignol y J. Crispi, "El campesinado en América Latina. Una aproximación teórica", en Revista de la CEPAL, N° 16, abril de 1982, p. 143-154 y J. Durston, "Clase y cultura en la transformación del campesinado", en Revista de la CEPAL, N° 16, op. cit., p. 155-181.

54/ Ver E. Ortega, "La experiencia latinoamericana y el desafío campesino", E/CEPAL/PROY.6/R.45, 16 de marzo de 1982.

55/ Ver K. Heynig, "Principales enfoques sobre la economía campesina", en Revista de la CEPAL N° 16, op. cit., pp. 115-142.

56/ Ver por ejemplo, J. Matos Mar, "Yacónaje y reforma agraria en Perú", IEP, Lima, 1976, o J. Petras y M. Zeitlin, "Agrarian Radicalism", en British Journal of Sociology, XIX, septiembre de 1968, pp. 254-320.

57/ Al hablar de "generalización" no se expresa una intención peyorativa. Se quiere destacar las limitaciones que de suyo tiene la pretensión científica de relacionar una categoría social tan discutida como "campesino" y su comportamiento político.



19. El criterio clase social derivado del status y/o ingreso que predomina tanto para la definición de campesino como de su comportamiento político, es en la mayoría de las visiones respecto a América Latina mucho más indiscutible respecto a los propietarios (los "grandes" propietarios) especialmente latifundistas o de empresas agrícolas rentables aunque no extensas. Respecto a ellos se supone -en gran parte con razón- que su participación en el sistema de decisiones políticas siempre tiene lugar, organizadamente, en los partidos de derecha y en las organizaciones empresariales o de propietarios e informalmente en la trama de influencias que la cultura política latinoamericana permite con gran variedad.

20. Las nociones de campesinos y de propietarios que permitirían conformar un dualismo de clase, deja sin ubicación para los efectos de la decisión política a tres grupos globales: los pequeños agricultores, los pobres y los sectores urbanos. Respecto a los primeros aparece siempre una dificultad conceptual respecto a si junto a ellos deben considerarse a los campesinos sin tierra o "casi sin tierras",<sup>58/</sup> lo que analíticamente y para los efectos de aplicar programas de ayuda puede tener sentido. Sin embargo, respecto a la estratificación y a su presunto comportamiento político, ambos grupos constituyen el grueso de los pobres rurales, especialmente los campesinos sin tierra y "casi sin tierra".<sup>59/</sup>

---

<sup>58/</sup> Esta discusión tuvo lugar en el desarrollo de la Consulta de Expertos sobre Estructuras de Organización y Administración para el Desarrollo Rural de la FAO celebrada en Roma en diciembre de 1983.

<sup>59/</sup> "Casi sin tierra" se refiere a la posesión de una extensión y calidad tal que difícilmente pueden producir suficientes alimentos para sustentar a sus familias y mucho menos para obtener algún excedente para el mercado (Ramakrishnan, 1983, p. 2.)

Considerando que la proporción de estos grupos en la población total y rural de los países es considerable, pero variable, nos interesa destacar que su principal característica de importancia para los efectos de la decisión política es su falta de organización. La gran brecha que se abre entre la influencia política que tienen propietarios (empresarios) y campesinos por un lado y los grupos pobres por el otro radica en este aspecto. Los tipos de organización más corrientes de los pobres rurales consisten en aquellas estructuras informales surgidas de movimientos casi espontáneos, como ocupaciones de tierra o flujos migratorios ambos típicos de la búsqueda de medios mínimos de subsistencia. Para los efectos formales de la decisión de políticas los pobres, difícilmente delimitados con precisión,<sup>60/</sup> pero retóricamente siempre señalados como sus beneficiarios principales, están alejados de las estructuras decisorias porque a su falta de organización suman la carencias de mecanismos de presión (huelgas, voto) debido a su escasa relevancia productiva y su bajo potencial electoral.

21. Por último debemos recordar que los sectores urbanos son también actores de la decisión de políticas agrarias. E incluso considerando las estructuras más formales y competentes del Estado debemos decir que son ellos los principales actores agrarios. Tanto debido a su presión por las políticas urbanas antirurales (todos aquellos en que la prioridad de unos y otros implica juego de "suma cero") como cuando los grupos urbanos toman partido en la discusión rural, muchas veces sin base informativa alguna. En este aspecto no hay posibilidad de reversión sin un cambio del estilo de desarrollo predominante en la región.

---

<sup>60/</sup> A pesar de los esfuerzos metodológicos llevados a cabo en América Latina, los pobres rurales siguen siendo los grupos más numerosos y de los cuales menos se sabe simultáneamente. Para constatar esta carencia de información se requiere sólo comparar el volumen de trabajos sobre pobres urbanos y pobres rurales publicados tanto a nivel de los países como regional.

VI. IMPACTO Y VIABILIDAD DE LAS POLITICAS AGRARIAS. METAS Y CAPACIDAD DEL SISTEMA DECISORIO EN AMERICA LATINA

22. Hace un cuarto de siglo el profesor Jean Valarché escribió que "en un mundo sin tierra que ocupar y cada vez más poblado, la fertilidad del suelo no es un problema comercial, sino político. 61/ Por otra parte un reciente trabajo sobre educación y asistencia en procesos de reforma agraria en América Latina advertía que un supuesto para que se alcanzaran las metas de reforma agraria consistía en "un cambio de gobierno no alterara el concepto ni la ejecución de la reforma agraria sin reiniciarla con otros objetivos". 62/ Paradojalmente en América Latina ambas afirmaciones son verdades a medias. Por una parte la fertilidad del suelo es un problema político por el aumento de la población pero no siempre por la disminución del espacio. Por otra parte es posible encontrar una cierta continuidad en las reformas agrarias en algunos países a pesar de los cambios de gobierno; sin embargo en muchos países de la región el cambio de gobierno no siempre conllevan verdaderas transformaciones en el poder y por lo tanto la capacidad de ejecutar los programas o, si ello ocurriera, de asegurar su éxito.

Como en ningún otro sector de la sociedad latinoamericana, el rural y agrario está sujeto a la posible precariedad que el sistema político pueda exhibir en cuanto a su capacidad para disponer y utilizar recursos, para

---

61/ Jean Valarché: Economía agraria, Ed. Tecnos, Madrid, 1961, p. 86.

62/ José Escada: Ausbildung un Beratung im Agrarreformprozess, Heidelberg (Inagural Dissertation), 1982 p. 15.

regular conflictos y mantener su estabilidad. <sup>63/</sup> Y como ningún otro, el sector rural y agrario está sometido a la necesidad de acelerar su modernización tanto debido a sus problemas sectoriales (especialmente sociales relativos a la pobreza) como a su gravitación económica y política creciente en cada país. En otras palabras, el sistema decisorio de políticas para el sector cuenta con el menor poder para la mayor de las empresas

23. Esta realidad, tan provisoria y dramáticamente presentada, no es posible generalizarla en toda la región pues existen diferencias en el grado de desarrollo y la relevancia del sector en cada país. Sin embargo la precariedad señalada persiste en distintos niveles y se agrava en la medida en la capacidad del sistema es menor y el volumen de las presiones mayor. La situación de un campesino sin tierra de la sierra peruana en la inestable situación política alrededor de 1960 es distinta a la de un trabajador pampeano uruguayo en la época de funcionamiento del Gobierno Colegiado en los años 60. Sin embargo ambos se encontraban en niveles diversos en desmedro de los trabajadores urbanos en cuanto a disponer de mecanismos propios de participación en las decisiones que atañieran al sector aparte del derecho a voto que probablemente ambos tuvieran. Los años presente han igualado en gran parte las realidades de la región en cuanto a la posibilidad de compararlos en niveles relativamente modernizados

---

<sup>63/</sup> "Estabilidad" es un concepto equívoco y sometido a muchos criterios deficitarios. Entenderemos por ella la consecuencia de "las posibilidades de cambio" que un sistema político muestra sin alterar en su esencia su naturaleza. (Ver Klaus von Veyme: Die politischen Theorien der Gegenwart (Las teorías políticas contemporáneas), München, 1980, p. 170. Sobre este tema, junto con intentar diferenciar entre distintos sistemas políticos en América Latina, ver el trabajo de Jorge Graciarena: Poder y clases en el desarrollo de América Latina, Paidós, Buenos Aires 1976, p. 71 y siguientes.

pues probablemente quedan muy pocos países donde está prohibida la sindicalización campesina y el derecho a voto para los analfabetos. Sin embargo paralelamente ha aumentado la población, y con ello la demanda urbana (Pinto 1983) y el poderío de sus organizaciones que, como hemos visto, son las mismas en muchos casos que integran en parte a los grupos organizados rurales.

24. La circunstancia de que la sociedad rural latinoamericana compite desventajosamente con la urbana y lucha con sus propias limitaciones queda al descubierto bosquejando la conducta del Estado, presunto árbitro y gran benefactor del desarrollo. En otro trabajo <sup>64/</sup> ya hemos descrito e intentado clasificar las modalidades y tipos de intervención del Estado en el sector y hemos concluido que detrás de la diversidad y de los programas se encuentra un Estado sujeto a las prioridades industrializantes y urbanizantes de los estilos de desarrollo prevalecientes en la región y a la discontinuidad política, además de la enorme dificultad coyuntural actual para disponer de recursos susceptibles de ser destinados a programas estructurales. Este Estado, además, en muchos países es bastante débil, más por razones tradicionales que políticas y está muy lejos de afrontar lo que interna y externamente se le exige. Esta desproporción entre demanda y viabilidad es a su vez fuente de frustración y de mayor inestabilidad política

25. Pero este trabajo ha estado destinado justamente a reemplazar la noción del Estado como el centro de la adopción de políticas mediante una extensión a la más amplia del sistema político.

---

<sup>64/</sup> Ver el trabajo ya citado de la División conjunta CEPAL/FAO, octubre de 1983 en el capítulo sobre el rol del Estado en el desarrollo rural.

Si tomamos las estructuras descritas en el punto IV y dos actores en el punto V e intentamos generalizar su interacción real en la región podemos obtener una muestra de nuestro sombrío diagnóstico y de la necesidad de buscar soluciones en niveles más complejos como el replanteo de los estilos de desarrollo globales y de los supuestos a llenar en el funcionamiento de los regímenes políticos.

a) Tomando las estructuras de gobierno - ejecutivo y agencias centrales - y los actores sociales globalmente considerados - propietarios grandes, medianos, pequeños, campesinos, pobres rurales - es posible señalar como característica global un dualismo centralización-marginalidad. Todos los sistemas latinoamericanos son presidenciales, lo que supone la imposibilidad de formar mayorías de gobierno mediante coaliciones de minorías (entre las cuales siempre se cuentan las rurales) y por lo tanto la obligatoriedad para estos grupos de sumarse a grandes conformadores capaces de obtener mayorías absolutas o/y altas sin ninguna capacidad formal posterior de hacer depender la mantención del gobierno de su apoyo. El sistema presidencial implica, además, la posible inamovilidad de los programas tanto considerados desde el punto de vista de su ejecución (contra los intereses de grupos rurales) como de su desechamiento (debido a un probable bloqueo parlamentario), lo que normalmente trae consigo que los grupos rurales que apoyaron al gobierno en su gestación se trasladan a la oposición a una altura de su ejercicio. En este marco de grandes conglomerados electorales los grupos más inorgánicos son quienes menos posibilidades tienen de hacer valer sus demandas y por ello quienes tendrán mayor propensión a la radicalización que equivale a actuar fuera y/o contra el sistema político del cual se sienten marginados.

El presidencialismo, además, constituye un aliciente a probables distanciamientos de los directivos de las agencias del gobierno central del sector agrícola del complejo de problemas que les compete afrontar, incluyendo la atención de los grupos rurales, especialmente los más pobres. En el sistema presidencial los altos funcionarios son responsables ante el ejecutivo, lo que dificulta el control de ellos desde la base, lo que de algún modo puede darse en un régimen parlamentario.

Obviamente no se está formulando un cambio de régimen de gobierno para los países de la región, más aún con una tradición presidencialista muy enraizada, sino se trata de enunciar los problemas prácticos de funcionamiento que produce en las actuales circunstancias y respecto del sector agrícola y rural, sugiriendo la necesidad de buscar mecanismos orientados a corregir tales déficits.

b) Considerando lo anterior las legislaturas aparecen en cierto modo disminuidas en relación al poder que conscientemente se les asigna. Los problemas para nuestro interés, sin embargo no radican tanto en el status de esas estructuras sino en cuanto a su capacidad para asumir en el proceso legislativo la totalidad del espectro de intereses y demandas que provienen del sector rural. Los parlamentos latinoamericanos por acumulación de funciones y por escasez de recursos son todavía poco especializados por una parte y por la otra conocen aún de muchas materias que normalmente debieran estar entregadas al ámbito administrativo y por ende reglamentario.

La falta de especialización, más que entre los parlamentarios en sus "staffs", obviamente tiende a atender más deficientemente aquellos problemas más complejos y a su vez específicos como son los rurales. Si se suma a esto la actividad reglamentaria que hemos mencionado debemos concluir que a las

legislaturas simplemente no les resta tiempo para afrontar empresas legislativas de tanta envergadura como las que debieran emprenderse para el sector rural, especialmente en referencia al complejo social.

En todo caso, aunque sin el carácter de referéndum propio del presidencialismo, existe una relación más fluida entre los grupos sociales rurales y los legisladores la que aumenta en la medida en que sean más óptimos los mecanismos de participación. Aunque la realidad demográfica y los sistemas electorales determinan que los representantes de las zonas agrícolas sean minoría en las legislaturas, ellos son tales y sus vinculaciones con sus electores -de los que hemos tratado en el punto IV- tienden a concentrarse en problemas propios del sector entre los que crecientemente se incluyen los sociales.

En los países que tienen estructura federal y considerando todas sus limitaciones reales también ya mencionadas, existe la posibilidad formal de perfeccionar la relación legislador-actor social en cuanto a circunscribir los problemas y tomarlos en sus peculiaridades regionales o locales.

Lamentablemente es en la relación parlamentaria donde persisten con mayor fuerza las tendencias al patronaje y clientelismo político tan características en la cultura política chilena. En cierto modo la modernización que en algunos países han alcanzado los partidos han permitido una mayor objetivación en la relación elector-legislador.

c) La judicatura está directamente ligada a la desigualdad social en lo relativo al llamado "acceso a la justicia" o de "asistencia legal". Por una parte la causa de esta relación radica en la carencia de bienes materiales por los pobres, pero además por la especial percepción que ellos tienen del



ordenamiento jurídico el que aparece como sancionador más que como benefactor o protector de derechos.<sup>65/</sup> Por ello es que los sectores pobres frente a la "producción positiva" de los tribunales se encuentra indiferente, salvo que ella se produzca sobre controversias que hayan concentrado la atención pública por el efecto masivo que producen, como ha sido el caso de fallos respecto al derecho de propiedad en medio de procesos de reforma agraria.

Lo cierto es que en este ámbito de la decisión de suyo muy cerrado y restringido, es prácticamente ajeno a los sectores rurales muy en especial a los pobres.

d) Respecto a la administración ya hemos hecho suficientes menciones en diversos puntos de este trabajo. Sin embargo, debemos destacar que los "approaches" formulados en el marco de las Naciones Unidas y en cartas académicas otorgan a la administración un rol central en mejorar las condiciones en que tiene lugar el desarrollo agrícola y rural. Aunque sometido a críticas (Moris, 1983), los enfoques de "desarrollo institucional" y "desarrollo rural integrado" otorgaron gran importancia al aumento de la infraestructura administrativa específicamente para poder "sostener" la realización de grandes proyectos o de gran cantidad de proyectos. Los países latinoamericanos han seguido esta línea, tanto como apoyo a procesos de reforma agraria como en el contexto de proyectos más específicos, aunque no por ello reducidos como el SAM mexicano o el complejo agroindustrial brasileño. Es preciso señalar que en materia de decisiones la administración juega un rol en ambos extremos. Por una parte

---

<sup>65/</sup> Ver R. Franco, "Pobreza, derecho y asistencia legal", en CEPAL/ILPES/UNICEF, Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, Santiago de Chile, 1982, pp. 364-376 y R. Urzúa, "Sociedad y sistema legal", en Cuadernos de la realidad nacional, N° 1, 1972.

debe apegarse a la rigurosidad técnica y burocrática y por la otra a perfeccionar los canales participativos. El primer rol lo ha cumplido en gran medida y el segundo, aunque sin responsabilidad completa a su haber, en una dimensión más discutible, especialmente en lo referente a los servicios que sigue permaneciendo como el gran déficit en la relación Estado-Sectores pobres rurales.

e) El rol de las organizaciones políticas y sociales ha sido sugerido en este trabajo como factor clave para explicar el proceso de adopción de decisiones de políticas agrícolas y su examen ha sido inseparable de sus vinculaciones con el Estado por una parte y con los actores sociales por otra. Por tratarse de estructuras poco formalizadas sin largas tradiciones en su mayoría, y que en la teoría política se encuentran provistas de funciones relevantes en el funcionamiento de sistemas políticos modernos, pueden constituirse en mecanismos muy útiles para posibilitar diversos postulados que los organismos internacionales y círculos académicos han expresado especialmente después de la CMRMDR de 1979 y en base a su Programa de Acción.

Se sabe que los partidos y los sindicatos no tienen en teoría ninguna estructura ideal para cumplir sus funciones, sino que resultan de las peculiaridades nacionales y se adaptan de mejor o peor modo a sus rumbos y su estructura social. En América Latina por lo tanto, lo más probable es que -como acaece en la realidad- ellos adoptan modalidades muy diversas. Sin embargo, desde el punto de vista de nuestro trabajo, esas estructuras deberán con cierta premura ser capaces de articular las demandas de los sectores rurales e integrar del modo más institucionalizado y representado a los grupos más

pobres y marginados. En esa medida el Estado, del cual todo se pide, podrá afrontar peticiones más manejables a pesar de su inevitable complejidad y podría contribuir a que las decisiones de políticas para el sector abarquen a un mayor porcentaje de beneficiarios de la sociedad rural.

BIBLIOGRAFIA

- Apter, David: Una teoría política del desarrollo.  
Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Arguello, Omar: Estructura agraria y movimiento social,  
FLACSO, 1972
- Astori, Danilo: Estilos de desarrollo y políticas agrícolas  
en América Latina (primer borrador), Roma, mayo, 1983.
- Birou, Alain: Fuerzas campesinas y políticas agrarias en  
América Latina, IEPAL, Madrid, 1971.
- Brignol, Raúl/Crispi, Jaime: El campesinado en América Latina.  
Una aproximación teórica en Revista  
de la CEPAL, N° 16, 1982.
- Caballero, José María/Maletta, Héctor: Estilos de desarrollo y políticas  
agroalimentarias: tendencias y dilemas  
en América Latina, CEPAL/FAO,  
RIAT 803/8-1, octubre de 1983.
- CEPAL/FAO (1983): Agricultura, alimentación y desarrollo en América  
Latina, Santiago, septiembre de 1983.
- CEPAL: Cuestiones principales sobre el desarrollo social rural en  
América Latina, 1978.
- CEPAL, División de Desarrollo Social: La participación popular en el  
desarrollo de América Latina.  
E/CEPAL, L.264, 1982.
- Cohen, John/Upboff, Norman: Rural development participation, Ithaca, 1977.
- Durston, John: El sistema alimentario mexicano (SAM): ¿Un nuevo estilo  
de desarrollo social rural?  
CEPAL/In. 15, 1981.  
- La inserción social del campesinado latinoamericano en  
el crecimiento económico.  
E/CEPAL/R.232, 1980  
- Clase y cultura en la transformación del campesinado, en:  
Revista de la CEPAL, abril de 1982, p.155-177.
- FAO: Informe, Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo  
Rural, Roma 12-20 julio de 1979.  
- Improving the organisation and administration of  
agricultural development, Rome, September, 1979.

- FEDER, Ernest: Sobre la importancia política de los campesinos, ILPES, CDP/92 (Tomado de la Revista Mexicana de Sociología, V. XXXI, N° 2, 1969).
- Fernández, Mario: Participación de sectores pobres rurales en procesos de reforma agraria, los casos de Chile y Perú; CEPAL/ R. 332, 1982.
- Franco, Rolando: Pobreza, derecho y asistencia legal, en: CEPAL, ILPES, UNICEF: Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, Santiago, 1982, 364-376.
- González, Efraín: Estilos de desarrollo y políticas agrarias en el Perú, CEPAL/FAO, RLAT 803/7, 1983.
- Heying, Klaus: Principales enfoques sobre la economía campesina, Revista de la CEPAL N° 16, 1982.
- Hunter, Guy: El sistema de prestación de servicios y la participación en el mismo de los pequeños agricultores, FAO/ESH:MSRD/83/3, 1983
- ILPES (Jesún González y otros): La planificación del desarrollo agropecuario, Siglo XXI, México, 1977.
- La Palombara, Joseph (comp.): Burocracia y desarrollo político, PAIDOS, Buenos Aires, 1970.
- León, Francisco: Procesos de cambios en las formaciones sociales rurales latinoamericanas, ILPES, Documento SD/5, 1979.
- Mathur Harv, Mohan: Hacia una administración más eficaz del desarrollo agrícola, FAO. ESH: MSR/83/5, octubre 1983
- Moris, Jon: Descentralización y creación de capacidad institucional, FAO, ESH: MSR/83/4, octubre de 1983.
- Ortega, Emiliano: La experiencia latinoamericana y el desafío campesino, CEPAL/Proy. 6/R.45.
- Powell, John Duncan: Los problemas agrarios de Venezuela en perspectiva comparativa, Land Tenure Center, Madison, Wisconsin, March 1970.
- Ramakrishnan, Subramanian: La importancia de orientar las organizaciones para el desarrollo rural al servicio de los pequeños agricultores. FAO, ESH: MSR/83/2, 1982.

- Román de Silgado, Manuel: Burocracia y cambio social, Centro de Investigaciones, Universidad del Pacífico, Lima, 1975.
- Solari, Aldo/Franco, Rolando/Jutkowitz: Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, Siglo XXI, México, 1981 (2a edición).
- UN (ST/ESA/SER.E (23) 1980: Instituciones y prácticas de administración pública en materia de programas de desarrollo personal integrado.
- World Bank (Richard Heaver): Bureaucratic Politics and Incentives in the Management of Rural Development. World Bank Staff Working Papers, Number 537, 1982.



