

INT-1800



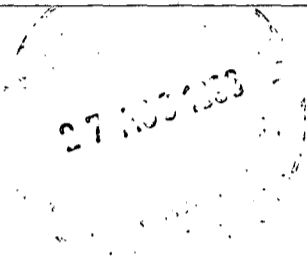
CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

~~CEPAL/ILPES (1800)~~

PROGRAMA DE CAPACITACION



Alcip Barrios

Documento PA-19

Básico

CAMPESINADO Y DESARROLLO RURAL: LINEAMIENTOS DE UNA
ESTRATEGIA ALTERNATIVA ^{*/}

Alexander Schejtman

^{*/} El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos del Programa de Capacitación, se ha tomado de Investigación económica 164, abril-junio de 1983.

83-10-1850

—

—

CAMPESINADO Y DESARROLLO RURAL: LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA *

ALEXANDER SCHEJTMAN

INTRODUCCIÓN

Hasta muy avanzada la década del sesenta, el tema campesino había estado sólo tangencialmente presente en los escritos de los economistas latinoamericanos, cualquiera fuera la corriente de pensamiento a la que estuvieran adscritos.

Es probable que una identificación simplista de desarrollo con crecimiento urbano-industrial, unida a la percepción de lo campesino como un resabio tradicional de un pasado que se superaría con mayor o menor rapidez, hayan contribuido a esta falta de interés por profundizar en el análisis del funcionamiento de la economía campesina o a la consideración implícita de que su estudio era un campo más propio de la sociología rural y de la antropología.

De algún modo, el no haber percibido como relevante el análisis de las estrategias de sobrevivencia de la mitad o más de la población latinoamericana puede atribuirse, por un lado, a los términos en que el tema campesino habría sido tratado por las distintas ramas de pensamiento que sirvieron de matriz a la literatura regional y, por otro, a la expectativa de una rápida desaparición del campesinado implícita en el optimismo con que se percibía el papel renovador de la industrialización sustitutiva de la segunda posguerra.

* El presente artículo constituye una síntesis, con pequeñas modificaciones, de una parte del trabajo preparado por el autor para la cerra, bajo el título de *Economía Campesina y Agricultura Empresarial: Tipología de Productores del Agro Mexicano*, publicado por la Editorial Siglo XXI, México 1982. Las modificaciones corresponden a un intento por elevar a escala regional observaciones que en el documento citado corresponden a la situación mexicana.

No debe sorprender, por lo tanto, que la frustración de las expectativas de transformación que despertara el auge industrialista unida a la persistencia y aún recreación de formas campesinas en el agro y a la descomposición, sin proletarización, de segmentos importantes del campesinado, hayan llevado a superar —en los años setenta— el largo período de renuncia al análisis que se escondía detrás del “concepto” de “agricultura tradicional”, a través de una vasta literatura destinada al análisis del funcionamiento de la economía campesina y a su articulación con el conjunto del sistema económico.

Recogiendo precisamente los avances en la comprensión del fenómeno arriba aludido y partiendo de ello, se intentan delinear, en este artículo, los rasgos principales de una estrategia de desarrollo rural que internaliza lo que denominaremos la “especificidad” de la economía campesina.

En el primer capítulo se explicitan algunas premisas en las que la proposición de estrategia está basada y se hacen algunas consideraciones sobre ciertos fenómenos que definen el contexto que enmarca la propuesta.

En el capítulo II se hace una síntesis muy apretada de lo que podríamos denominar la Teoría de la Economía Campesina, contrastando la lógica de manejo que caracteriza a este sector con aquella que es propia de la agricultura capitalista.

En el capítulo III se hace una caracterización de la estrategia alternativa destacando su enfoque y sus principales lineamientos para terminar en el capítulo IV describiendo algunas políticas específicas que, esperamos, contribuyan a aclarar el significado del enfoque propuesto.

I. LOS ELEMENTOS DEL CONTEXTO

Antes de entrar a considerar propiamente los lineamientos generales de una posible estrategia de desarrollo rural, resulta indispensable explicitar algunas premisas en las que dichos lineamientos están basados y hacer una breve referencia a ciertos fenómenos que marcan el contexto de la propuesta aquí planteada y que, en cierta medida, le sirven de justificación.

Partimos de la premisa —que estimamos constituye un postulado consensual— de que el primer imperativo del desarrollo es asegurar la seguridad nutricional de toda la población, entendiéndose por tal, el acceso regular, en el tiempo y en el espacio, a los alimentos necesarios para el pleno desarrollo de las potencialidades biológicas de todos los

individuos de la sociedad, cualquiera sea su estatuto socioeconómico y cualquiera su localización geográfica. Sostenemos, adicionalmente, que en el contexto actual de las relaciones económicas internacionales un proyecto de desarrollo nacional autónomo debe plantearse el logro del objetivo mencionado con el mayor grado de autosuficiencia posible, por razones que quedarán en evidencia cuando se describan algunos de los fenómenos que definen el contexto de la propuesta alternativa.

Si las premisas anteriores son válidas y si los fenómenos que describimos a continuación corresponden a la realidad, creemos posible concluir que, en aquellos países en que una proporción significativa de la población se encuentra en el agro, el campesinado tiene un papel potencial sustantivo que jugar en la instrumentación de cualquier proyecto de desarrollo nacional autónomo y que el problema no radica, por lo tanto, en demostrar la necesidad de incorporar al campesinado en dicho proyecto sino, más bien, en buscar que las condiciones de su incorporación correspondan a las expectativas legítimas del campesinado y permitan, por esa vía, la plena expresión de sus potencialidades.

1. El peso del sector campesino

A partir de antecedentes recientes entregados por FAO sobre la PEA Agrícola de América Latina podemos estimar que el sector campesino abarca varios millones de unidades agrícolas, que involucran de modo directo a un porcentaje muy significativo de habitantes ocupando —a pesar del reducido tamaño de su tenencia— un volumen no despreciable de tierras de labor.

El vasto potencial humano y la cantidad significativa de recursos productivos que encierra este sector deberían ser argumento suficiente para fundamentar la necesidad de crear, por lo menos, condiciones de autosustentación alimentaria entre sus miembros, sin perjuicio de mejorar la posibilidad de generar allí parte significativa de los excedentes necesarios para alcanzar la autosuficiencia nacional en los principales componentes de la dieta popular.

2. El desarrollo urbano-industrial como “solución” al problema campesino

Las características que el desarrollo urbano industrial ha tenido en América Latina hacen altamente improbable (por no decir francamente imposible) que el problema de los pobres del campo sea resuelto por su incorporación a tareas productivas en dicho sector. La constatación

de que el peso relativo de la población rural ha ido disminuyendo en forma acelerada en las últimas décadas no es una "prueba" de que la resolución del problema de la pobreza agrícola se encuentre en el desarrollo de las actividades productivas urbanas, como tiende a sostenerse con frecuencia.

La cuestión a plantear no es si la PZA agrícola seguirá o no disminuyendo en términos relativos (o aún en términos absolutos, lo que es más improbable en un horizonte relevante para la política económica), sino si los términos en que dicha disminución se ha venido produciendo son o no deseables socialmente.

Con el ánimo de aclarar lo anterior, supongamos que de aquí al año 2000 la población total de América Latina crece a una tasa de 2.9% anual; que el crecimiento de la ocupación en el agro es suficiente para ocupar su actual PZA; que se acepta, como crecimiento deseable a la ocupación en el sector comercio y servicios, una tasa equivalente a la del crecimiento general de la población. En estas condiciones, la absorción del excedente de población rural por el resto de los sectores de la población económicamente activa exigiría un crecimiento del producto de dichos sectores mayor al 10% acumulativo anual de aquí al año 2000.

A la imposibilidad de absorción productiva de la migración rural hay que agregar que, en muchos casos, ese éxodo priva al campo de sus mejores elementos, y que ellos, con frecuencia, lejos de poder expresar este potencial en las urbes, se suman al enorme contingente de ocupados ocasionales con condiciones de vida muchas veces más miserables que las del pobre rural, y con todos los costos individuales y sociales que implica la desvinculación de su ambiente familiar y la ruptura de los lazos que les ligaban a su grupo territorial.

3. Subsidio de energía y "urbanización" del sistema alimentario

La tendencia a la "urbanización" de los patrones de consumo alimentario y a la disminución creciente de la proporción de dicho consumo cubierta con producción propia en el sector campesino, genera tensiones en el conjunto del sistema alimentario, que pueden llegar a ser insostenibles.

Valga, a título ilustrativo, un simple ejercicio de especulación cuantitativa sobre uno de los problemas que la tendencia mencionada generaría: nos referimos al de los subsidios crecientes de energía que requiere un sistema alimentario que se "moderniza" siguiendo los patrones del sistema estadounidense.

Un cálculo aproximado de la relación entre energía empleada (como insumo) y energía generada (como alimento) en el sistema alimentario de Estados Unidos,¹ estableció que dicha relación era en 1970 del orden de 9 calorías insumidas por cada caloría alimentaria generada. Dicho cálculo incluía todo el consumo energético empleado tanto en la producción primaria como en la elaboración, empaque, transporte, distribución, conservación y preparación de los alimentos.² Una relación semejante para América Latina exigiría el empleo de más de siete millones de barriles de petróleo diarios para satisfacer —a nivel estadounidense— el consumo alimentario de la población actual (1980).

Si reducimos el nivel de consumo promedio a 2 500 calorías (y no a las 3 200 implicadas en la estimación anterior) se requerirían, de todos modos, más de 5 millones de barriles diarios para satisfacerlo.³ Aún si, en una aproximación más realista, suponemos que para la mitad de la población las relaciones son de 3 calorías energéticas insumidas por cada caloría alimentaria consumida, los requerimientos de petróleo o su equivalente alcanzarían al 95% del consumo actual de este combustible.

4. Mercado externo y seguridad nutricional

Más que un análisis exhaustivo del mercado externo como fuente complementaria confiable para el logro de la seguridad nutricional —que escapa al propósito de estos alcances— se quieren destacar solamente una serie de acontecimientos del pasado reciente que tienden a avalar la tesis sobre la necesidad de reducir la dependencia externa en alimentos básicos a ciertos márgenes mínimos de tolerancia. En primer lugar está el hecho de que la oferta mundial de granos básicos es altamente oligopsonía tanto en términos de los países en que se origina como de las empresas que la controlan. Segundo, ha disminuido de un modo significativo la confiabilidad del mercado externo como fuente complementaria, y a precios estables, de la oferta interna de alimentos. Destaca al respecto la disminución sistemática de los *stocks* de los países exportadores; el fin del largo periodo de estabilidad de precios que caracterizará al comercio mundial en la década del sesenta; el incre-

¹ Steinhart, J. S. y Steinhart, C. E., "Energy Use in the American Food System", *Science*, vol. 184, abril de 1974, pp. 307-315.

² Según la estimación indicada, 24% del consumo de energía corresponde a la actividad primaria, 39% al procesamiento industrial y a otras actividades posteriores a la cosecha, y 37% a las actividades de transporte, conservación, transformación y consumo doméstico.

³ Varios artículos de *International Organization*, vol. 32, núm. 3, University of Wisconsin Press, 1978.

mento manifiesto, a partir de la crisis de 1973-1974, de la sensibilidad de los precios a pequeñas variaciones de la oferta; el impacto y mayor capacidad de apropiación de los grandes demandantes (Unión Soviética, China, Japón); la reducción del potencial expansivo del principal oferente (Estados Unidos), etcétera. Tercero, ha quedado establecido, de palabra y de hecho, la posibilidad de recurrir al embargo alimentario como arma de presión política. Cuarto, el recurso a la importación masiva de alimentos genera grandes tensiones en el sistema de desembarco, transporte y distribución de alimentos a las zonas deficitarias que, aún teniendo los recursos para adquirirlos, no se pueden hacer llegar donde hacen falta.

II. FUNDAMENTO TEÓRICO:

LA ESPECIFICIDAD DE LA ECONOMÍA CAMPESINA

Hemos desarrollado en otro lugar y con cierto detalle un análisis de las características principales de lo que denominaremos la economía campesina, contrastándola con los atributos de la agricultura capitalista o empresarial.⁴ Por lo que, en este acápite, nos limitaremos a hacer una síntesis apretada de dicho desarrollo pues éste constituye, por decirlo de algún modo, el fundamento teórico de los lineamientos de estrategia que se esbozan en los puntos III y IV.

En el artículo de referencia, partimos por definir la economía campesina como aquel sector de la actividad agropecuaria nacional en que el proceso productivo se lleva a cabo en unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se quiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción. Lo anterior implica la provisión de los medios de sostenimiento (biológico y cultural) de todos los miembros de la familia —sean o no activos— y la generación de fondo —por encima de dichas necesidades— para satisfacer la reposición de los medios de producción empleados en el ciclo productivo y para afrontar diversas eventualidades (enfermedades, gastos ceremoniales, etc.).

La *lógica de manejo* de los recursos productivos disponibles, es decir, la que gobierna las decisiones de qué producir, del cómo y cuánto producir y de qué destino darle al producto obtenido, se enmarca dentro de los objetivos descritos, dando a la economía campesina una racionalidad propia que la diferencia de la agricultura capitalista que, por

contraste, responde a las interrogantes descritas en función de maximizar la tasa de ganancia y la acumulación.

Una serie de fenómenos sustantivos, recurrentes y empíricamente constatables en áreas de economía campesina, tendrían que ser catalogados de puramente "irracionales" si se postulara la existencia de una racionalidad universal en lo que a criterios de asignación de recursos se refiere y si se estimara que las diferencias (de tecnología, organización y otras) entre los diversos tipos de unidades, son sólo atribuibles a diferencias de escala y de disponibilidad de recursos. A título de ejemplo, cada vez que en el análisis económico de las unidades campesinas se aplican los conceptos convencionales de "costo de factores", al evaluar los resultados de uno o más ciclos, se concluye, en la gran mayoría de los casos, que dichas unidades incurren sistemáticamente en pérdidas de mayor o menor magnitud. En otras palabras, cuando, por una parte, en la evaluación de los costos se emplean los precios de mercado para imputar la renta de la tierra, el salario de la mano de obra familiar empleada y los insumos no comprados y a éstos se agregan los costos monetarios efectivamente incurridos y, por otra, en la valoración del producto se suma lo vendido a lo autoconsumido a precios de mercado, la diferencia entre valor del producto y los costos así calculados es, con frecuencia, negativa. Este tipo de análisis que llevaría a la conclusión de que "la mitad del género humano hoy en día ejercería una actividad productiva con un déficit constante es, no obstante, una especie de *reductio ad absurdum*..."⁵ y constituye "un ejemplo instructivo, no de estupidez o filantropía campesina, sino del error en que se incurre al creer que no hay sino una sola racionalidad económica en todo tiempo y espacio".⁶

La capacidad de las unidades campesinas de vender su ganado de crianza a precios que a un eficiente productor empresarial lo llevarían muchas veces a incurrir en pérdidas a veces hasta de sus costos corrientes, es otro ejemplo de la existencia de dos formas diferentes de valoración de recursos y productos por uno y otro tipo de productores.

Otra expresión de dicha diferencia estaría constituida por la disposición del campesino-arrendatario a pagar cánones (en especie o en dinero) generalmente superiores a los que corresponden a las formas de arrendamiento capitalista o, expresado en términos neoclásicos, por la disposición del campesino a pagar rentas superiores a lo que, en dicho enfoque, se estimaría como el valor del producto marginal de la tierra

⁵ W. Kula, citado por Roger Bartra, *Estructura agraria y clases sociales en México*, Editorial ERA, México, 1974, p. 55.

⁶ J. Tepicht, *Marxism et Agriculture: le paysan polonais*, Colin, París, 1963, p. 36.

o a comprar determinada superficie pagando un valor más alto que el valor de la renta actualizada a la tasa de interés "real" (o, si se quiere, tasa de retorno interna del capital que induciría a invertir a un empresario).

La presencia, en determinadas áreas, de unidades campesinas que, poseyendo recursos productivos en cantidades o proporciones semejantes, cultivan sin embargo con intensidades diferentes, sería considerado como revelador de ineficiencias o irracionalidades por parte de los productores alejados de un "óptimo económico" de tipo neoclásico. Igual juicio merecerían situaciones en que se advierte la presencia del multicultivo (o de multiactividad), o la presencia exclusiva de productos de consumo básico, frente a la posibilidad de incrementar el ingreso vía especialización o vía incorporación de productos mercantiles de tipo especulativo o de riesgo.

Los fenómenos indicados a vía de ejemplo están lejos de constituir hechos excepcionales en áreas de agricultura campesina y sugieren la existencia de una lógica de manejo distinta a la empresarial. En términos esquemáticos, el contraste entre estas dos formas de organización social de la producción aparece sintetizado en el cuadro.

Sin perjuicio de que los interesados puedan consultar el desarrollo detallado que de los contrastes arriba indicados se hacen en el artículo referido, algunas de las categorías requieren de un breve comentario pues no son suficientemente autoexplicativas; nos referimos en particular a las categorías 3, 5, 7, 8 y 9 del esquema anterior.

1. El compromiso laboral

La idea del compromiso laboral del jefe de la unidad productiva la tomamos de Franklin⁷ para destacar que mientras el empresario puede —si hacemos abstracción de restricciones legales impuestas— regular la fuerza de trabajo de su unidad productiva a voluntad, siguiendo los dictados del mercado, el jefe de familia de una unidad campesina, por contraste, asume como dato la fuerza familiar disponible y debe encontrar ocupación productiva para todos ellos. Este hecho explicaría la tendencia —observable en áreas campesinas— a incrementar, *ceteris paribus*, el número de jornadas empleadas en la actividad productiva directa o indirecta, a medida que aumenta el potencial de trabajo de la familia.

⁷ S. H. Franklin, *The European Peasantry*, Methuen, Londres, 1969.

	<i>Agricultura campesina</i>	<i>Agricultura empresarial</i>
Objetivo de la producción.	Reproducción de los productos y de la unidad de producción (reproducción simple).	Maximizar la tasa de ganancia y la acumulación de capital (reproducción ampliada).
Origen de la fuerza de trabajo.	Fundamentalmente familiar y, en ocasiones, intercambio recíproco con otras unidades; empleo excepcional de fuerza de trabajo asalariada en cantidades marginales.	
Compromiso laboral del jefe con la mano de obra.	Absoluto, no puede "regular a voluntad" su fuerza de trabajo.	Inexistente, salvo por cumplimiento legal. Regulación en función del mercado.
Tecnología.	Alta intensidad de mano de obra, baja densidad de "capital" y de insumos comprados por jornada de trabajo.	Mayor densidad de capital por activo y mayor proporción de insumos comprados en el valor del producto final.
Destino del producto y origen de los insumos.	Parcialmente mercantil.	Mercantil.
Criterio de intensificación de trabajo.	Máximo producto total, aún a costa del descenso del producto medio. Límite: "producto marginal" cero.	"Productividad marginal" mayor que el salario.
Riesgo e incertidumbre.	Evasión no probabilística "algoritmo de sobrevivencia".	Internalización probabilística buscando tasas de ganancia proporcionales al riesgo.
Tipo de la fuerza de trabajo.	Valoriza fuerza de trabajo intransferible o marginal.	Sólo emplea fuerza de trabajo transferible.
Componentes del ingreso o producto neto.	Producto o ingreso familiar indivisible y realizado parcialmente en especie.	Salario, renta y ganancias, casi exclusivamente pecuniarias.

2. El carácter parcialmente mercantil

Respecto al destino del producto, destacamos el carácter parcialmente mercantil de la unidad campesina tanto para enfatizar que la economía campesina no constituye una economía "natural" (de autoconsumo o autárquica), pues una proporción variable de los elementos materiales de su reproducción deben ser comprados en el mercado (trátese de insumos o de productos de consumo final) como para diferenciarla de las unidades tipo *farmer*. La aproximación al mercado de la unidad campesina es, en general, para intercambiar productos generados como valores de uso (para usar la terminología clásica) y no de productos que *a priori* fueron definidos como mercancías, salvo que elementos de compulsión externa así se lo hubieran impuesto. En otras palabras, se pretende destacar que el ¿qué producir? no está determinado por las virtudes mercantiles del producto sino por su papel en el sostenimiento de familia y la unidad de producción. Ello no impide que mientras mayor sea la dependencia que la reproducción de la unidad campesina tenga de insumos y de bienes finales comprados, mayor sea la fuerza con que consideraciones de tipo mercantil parezca intervenir en las decisiones sobre el qué y el cómo producir.

3. Los criterios de intensificación

En relación a los criterios de intensificación que están, por cierto, vinculados a la selección tecnológica puede afirmarse que en las unidades campesinas, la intensidad en el uso de factores —dado el volumen disponible de éstos y el nivel tecnológico— está determinada por el grado de satisfacción de las necesidades de reproducción de la familia y de la unidad productiva. En términos generales y *ceteris paribus*, habrá una tendencia a intensificar el trabajo a medida que el coeficiente de dependientes por activo tiende a elevarse. Es decir, a igualdad de recursos (tierra, medios de producción) el número de jornadas por hectárea crece con el crecimiento de la relación entre consumidores y trabajo familiar disponible; si, por otra parte, aumenta la tierra disponible, las jornadas por hectárea tenderán, *ceteris paribus*, a disminuir. En este sentido puede afirmarse que dentro del espectro tecnológico propio de la economía campesina, la forma de sustitución dominante es la que se da entre tierra y trabajo (que funciona en ambos sentidos), por contraste con la agricultura empresarial, donde la sustitución dominante es la que se tiende a dar entre capital (entendido como medios de producción) y trabajo, y entre capital y tierra.

4. La internalización del riesgo

Al destacar las diferencias de comportamiento frente al riesgo nos referimos al hecho de que para un empresario (por lo menos en términos teóricos) el riesgo y la incertidumbre a que están sujetas las ganancias derivables de distintas opciones de aplicación de su capital son incorporadas, en el proceso de toma de decisiones, como funciones probabilísticas que lo impulsan a buscar una cierta proporcionalidad entre ganancia y riesgo. En el caso del campesino, su vulnerabilidad a los efectos de un resultado adverso es tan extrema que, siguiendo a Lipton,⁸ parece adecuado considerar que su conducta como producto está guiada por una especie de "algoritmo de supervivencia" que lo lleva a evaluar riesgos, por encima de las ganancias potenciales que se derivarían de la eventual asunción del riesgo.

5. La mano de obra intrantransferible

Al destacar el carácter intrantransferible de una parte del trabajo familiar nos referimos a la peculiaridad de la unidad campesina de aprovechar fuerza de trabajo que no tendría condiciones de valorización (o sea, de crear valores) en otros contextos productivos. Se trata tanto del trabajo de los niños, ancianos y mujeres, como del empleo sistemático del tiempo sobrante del jefe de familia y de sus hijos adultos en edad activa. Aquí radica, entre otras fuentes, la capacidad de la unidad familiar de entregar al mercado productos a precios sensiblemente inferiores a los costos de producción empresariales (*vgr.* ovinos, porcinos, etcétera).⁹

6. Indivisibilidad del ingreso total

Destacamos anteriormente que los análisis económicos convencionales, al evaluar los resultados de la actividad económica de unidades campesinas, llegaban, la mayoría de las veces, a "descubrir" déficits persistentes y sistemáticos, señalando que lo anterior era el resultado de aplicar a estas unidades categorías contables idénticas a las de una empresa (agrícola) en que renta, salarios y ganancias tienen una vigencia objetiva. Para hacerlo, se procedía a imputar valores de mercado al esfuerzo invertido por el campesino y su familia en su propia unidad,

⁸ M. Lipton, "The Theory of the Optimizing Peasant", *Journal of Development Structures*, vol. IV, abril de 1968, pp. 327-351.

⁹ J. Tepicht, *op. cit.*, pp. 36-40.

dándole a éste el doble carácter de empresario y de asalariado, creando, por esta vía, un ente esquizoide que: si se paga como asalariado el salario corriente, resulta un empresario irracional o filantrópico, pues no sólo no logra la ganancia media sino que el "capital" empleado le produce pérdidas sistemáticas; si, por el contrario, se le imputa la ganancia media como remuneración a su condición empresarial, resulta autoengañándose como asalariado.

Por contraste con esta ficción, que en nada aclara las motivaciones del campesino como productor, las categorías relevantes son aquellas que tienen expresión objetiva o que son susceptibles de ser objetivadas a partir de la conducta concreta de las unidades.

El resultado —y el propósito— de la actividad económica de la unidad familiar es el ingreso total (bruto o neto, en dinero y en especie) derivado del esfuerzo conjunto de los miembros de dicha unidad productiva, y en el que no es posible distinguir la parte del producto atribuible a la renta, de aquella atribuible al salario o a la ganancia.

7. Importancia del grupo territorial

La unidad campesina, por contraste con la empresa agrícola, no puede ser concebida como una unidad aislada de otras semejantes, sino que aparece siempre formando parte de un conjunto mayor de unidades, con las que comparte una base territorial común, la colectividad¹⁰ local o, lo que A. Pearse define como el *landgroup* y que consiste en "un grupo de familias que forma parte de una sociedad mayor y que vive en interacción e interdependencia permanente en virtud de un sistema de acuerdos (*arrangements*) entre ellos, relativos a la ocupación y al uso productivo de un determinado territorio y de los recursos físicos en él contenidos, de los cuales extraen sus medios de vida (*livelihood*)."¹¹ J. Tepicht, por su parte, llama a este marco social la "concha protectora de la economía familiar."¹²

¹⁰ Se ha evitado el término "comunidad rural o local", de uso tan frecuente en los estudios sobre el tema porque lleva implícita la idea de que el grupo de referencia compartiría intereses comunes, lo que no siempre es el caso y constituye "un problema empírico que no debe ser planteado en la definición" de estos conglomerados, D. Lehman, *On the Theory of Peasant Economy* (fotocopia facilitada por el autor), p. 15, y H. Mendias, citado por J. Tepicht, *op. cit.*, p. 22.

¹¹ A. Pearse, *The Latin American Peasant*, Frank Cass, Londres, 1975, p. 51. A falta de una palabra equivalente en castellano, emplearemos el concepto de grupo territorial que es idéntico al empleado por Warman en *Los campesinos, hijos predilectos del régimen*. Nuestro tiempo, México, 1972, p. 145, cuando habla de "grupo que comparte una base territorial común".

¹² Tepicht, *op. cit.*, p. 20.

La propia reproducción de la unidad familiar campesina depende, en muchas ocasiones, del complejo sistema de intercambios extramercantiles y más o menos recíprocos que se dan en el seno del grupo territorial, al extremo de que su persistencia o declinación corresponden, con frecuencia, a la mayor o menor cohesión respectivamente, que el grupo territorial logra conservar frente al cercamiento de sus condiciones de sobrevivencia a que el desarrollo de la agricultura capitalista suele someterlo.

III. ENFOQUE Y LINEAMIENTOS DE ESTRATEGIA

De la caracterización hecha en párrafos anteriores sobre la forma campesina de producción y de su contraste con la forma capitalista o empresarial se desprenden, de modo directo o indirecto, ciertos corolarios que conviene destacar pues ellos fundamentan la propuesta —implícita en la estrategia— de dirigir al sector campesino los esfuerzos que tienen a reducir, a márgenes aceptables, la dependencia alimentaria, en particular la referida a granos básicos y a otros alimentos esenciales.

Entre estos corolarios estaría, en primer lugar, el de que, en igualdad de condiciones, el sector campesino se muestra dispuesto a entregar al resto de la sociedad los productos de su actividad a precios inferiores a los exigidos por los productores capitalistas por la sencilla razón de que la unidad campesina, para emprender una actividad determinada no necesita asegurarse de una tasa de ganancia mayor o igual a la tasa de retorno esperada de otras actividades alternativas.

En segundo lugar, que el sector campesino se encuentra en condiciones de valorizar (es decir, de emplear en tareas socialmente productivas) recursos que para la agricultura empresarial son marginales o simplemente no se conciben como tales: tierras de baja calidad, fuerza de trabajo intransferible, medios de producción de bajo costo (aunque también de ínfima productividad), etcétera.

En tercer lugar, que los subsidios de energía —entendidos en los términos definidos en páginas anteriores— que requiere la agricultura campesina para su funcionamiento son significativamente menores a los que necesita directa o indirectamente la agricultura empresarial,¹³ incluso si se intensifica el uso de insumos a los niveles requeridos para incrementar los excedentes alimentarios transferibles del sector campesino al resto de la economía.

¹³ Directamente en el proceso productivo e indirectamente en los patrones de demanda y de consumo que se derivan de los ingresos generados en una u otra forma de producción.

En cuarto lugar, que el grado de intensificación potencialmente alcanzable en el uso de mano de obra es mayor en las unidades campesinas que en las empresariales y conduce, en igualdad de otros recursos, a generar un producto mayor por persona *ocupable* (aunque, lo cual es socialmente menos importante, sea menor por persona *efectivamente ocupada*).

A estos corolarios hay que agregar el hecho de que el campesinado constituye una proporción significativa de la población que no ha alcanzado la seguridad nutricional, en los términos definidos al inicio, por lo que no debe subestimarse el hecho de que en relación a este segmento de la población, las acciones tendientes a incrementar su productividad influyen simultáneamente y de un modo directo en sus niveles de consumo y nutrición.

El hecho de que estas potencialidades no se manifiesten, o lo hagan sólo de un modo parcial e ineficiente, es una consecuencia de la peculiar articulación entre el campesinado y el resto de la economía y de la sociedad; en particular, de la posición que los campesinos ocupan en el mercado (considerado en términos genéricos) y del tipo de relaciones que suele establecer con ellos el aparato institucional público.

Corresponde por lo tanto a la esencia misma de una estrategia de desarrollo rural el proponerse la ruptura de las trabas que impiden la realización de las potencialidades indicadas. Así entendida, una estrategia de desarrollo rural debería proponerse "la generación de una secuencia de cambio hacia la autosustentación productiva en el sector campesino que involucre a la gran mayoría de las unidades y cuyo objetivo central sea el mejoramiento de las condiciones de vida de la población que lo conforma".

Se hace hincapié en el concepto de *secuencia* para explicitar la necesidad de un ordenamiento temporal del conjunto de acciones que asegure que el diseño estratégico contemple debidamente la procedencia de unas sobre otras.

El concepto de *autosustentación* se refiere a la necesidad de que los beneficiarios vayan adquiriendo, en el proceso, un conocimiento y un control creciente de los elementos que condicionan la producción y la apropiación de sus resultados. El control a que se hace referencia es particularmente crítico en lo que se refiere a la innovación tecnológica, a los recursos financieros y a las condiciones de intercambio. En otras palabras, tanto el tipo de tecnología a incorporar, para la realización del potencial productivo existente, como las relaciones sociales que se derivan de su incorporación deben ser aprehensibles y controlables por la gran mayoría de las unidades productivas del área involucrada.

La intensificación de las relaciones mercantiles o, si se quiere, de los intercambios con el exterior que se derivan de la incorporación de insumos de origen extraparcialario y del incremento de las ventas no puede hacerse a costa de la pérdida del control de los beneficiarios de sus condiciones de producción (y de vida) sino que, por el contrario, deben desarrollarse de modo tal de contribuir a fortalecer dicho control.

Se ha destacado la condición de involucrar a la *mayoría de los productores* para explicitar las diferencias entre una estrategia como la que aquí se intenta delinear y las que se basan en el "efecto demostración" de los campesinos "progresistas o innovadores". Este tipo de productores son, con frecuencia, los que disponen de una dotación de recursos muy superior a la de la mayoría y están, por lo tanto, en condiciones de afrontar riesgos y —por su mayor conocimiento y mayores contactos con el exterior— de presentar a menor plazo aumentos en la producción y en la productividad. Sin embargo, la masificación de las prácticas adoptadas en esa forma suele verse, por lo general, conllevada al fracaso por el sesgo introducido al inicio de su instrumentación.

Esta clase de orientación conduce, además, a acelerar la diferenciación social en las áreas en que se pone en práctica, disminuyendo de esa manera la posibilidad de que otras unidades (con menos recursos) adopten las innovaciones que condujeron al enriquecimiento de los campesinos "progresistas".¹⁴ En cambio, de lo que aquí se sugiere, se desprende la necesidad de un diseño orientado hacia las unidades de menores recursos que estén dispuestas a "innovar", puesto que la adopción, por parte de unidades de este tipo, de los cambios que se aconsejen, tendrá mayor impacto sobre la mayoría de las unidades que su adopción por los más ricos.

Se ha enfatizado como objetivo de la acción el *mejoramiento de las condiciones de producción y de vida* de las familias a que se hace referencia, para adoptar ese criterio de evaluación con respecto a todas y cada una de las acciones que se piensan emprender.

Una estrategia de desarrollo rural que aspire a generar el tipo de dinámica propuesta deberá cumplir, entre otras, con las siguientes condiciones:

a) Ser diferenciada en cuanto a los distintos tipos de sujetos a quienes irá orientada.

b) Ser descentralizada y descentralizada en lo que respecta a las atribuciones a nivel local de las instituciones, así como integrada (tam-

¹⁴ A. Pearce, "Peasant Based Rural Development Strategies", United Nations Institute for Social Development (UNRISD, 1979), fotocopia facilitada por el autor. Capítulo I de la obra *Seeds of Plenty Seeds of Want*, Frank Cass, Londres, por publicarse.

bién a nivel local) en lo que se refiere a los efectos de las acciones de diverso origen institucional.

c) Ser participativa a escala microrregional, por lo que hace a la intervención de los productores en las decisiones e iniciativas que afectan de modo directo a sus condiciones de trabajo y de vida.

ch) Ser autosustentada, en cuanto al control de los productores de los recursos necesarios para generar su seguridad alimentaria.

d) Estar orientada, como primer objetivo, a alcanzar la seguridad alimentaria de los sujetos de la política de que se tratase, y

e) Ser fortalecedora de las instancias comunitarias.

Estas condiciones tienen entre sí un fuerte grado de interdependencia al extremo de que nos atreveríamos a afirmar que la ausencia de algunas de ellas afectaría de modo determinante a todas las demás y, por ende, a la naturaleza misma de la estrategia propuesta, tal como se destaca en los párrafos siguientes en que se intenta aclarar el significado y alcances de las características o condiciones arriba enumeradas.

1. Políticas diferenciadas

Una proporción significativa de la política agrícola se diseña, con frecuencia, haciendo abstracción de la heterogeneidad de las unidades productivas que componen el sector; en este sentido, y como señalamos, un primer elemento de diferenciación es el carácter campesino o empresarial de las unidades de que se trata, con todas las implicaciones en cuanto a su conducta como productores que de dicha condición se derivan y a las que ya hemos hecho referencia.

De este primer criterio se desprende que las respuestas que podrían esperarse del campesinado a determinados tipos de política (precios, créditos, insumos, etcétera), habrían de ser diferentes a las que se obtendrían, de esas mismas medidas, del sector empresarial. No se trataría sólo de diferencias cuantitativas (es decir, referidas a la "lógica interna de manejo"). En ello se funda la necesidad de diseñar una estrategia específica para el sector campesino, diferente en aspectos importantes a lo que pueda diseñarse para la agricultura empresarial.

Esta separación bimodal entre empresarios y campesinos es, sin embargo, insuficiente para alcanzar la especificidad deseada en el diseño del conjunto de políticas que componen la estrategia alimentaria, puesto que en el seno mismo del sector campesino se advierten todavía diferencias importantes en lo que respecta a su potencial para lograr la seguridad alimentaria a partir de los recursos de que dispone.

El punto de partida en el diseño de una estrategia concebida para

proporcionar seguridad alimentaria al sector campesino debe ser la caracterización de la heterogeneidad que en cada caso distinga a esas unidades productivas, empleando aquellos elementos estructurales que se consideren determinantes en la capacidad para lograr la seguridad alimentaria perseguida.

Si dicho potencial se constituye en el criterio de agrupación de las unidades para los efectos del diseño de la estrategia, un primer grupo podría estar constituido por unidades con un grado de fragmentación tal que los recursos que controlan (en particular la tierra de labor) están apreciablemente por debajo de los mínimos requeridos para alcanzar, por lo menos, una producción equivalente a las necesidades alimentarias básicas de una familia, incluso si se les incorpora la mejor de las opciones técnicas disponibles o posibles. Se trataría de unidades para las que la seguridad alimentaria no se podría alcanzar a base de medidas agrícolas (ni siquiera a un largo plazo razonable), y con respecto a las cuales sería preciso encontrar opciones de ocupación extra-parcelaria para complementar significativamente su ingreso agrícola. A falta de un término más sintético podrían denominarse a este grupo como *campesinos sin potencial de autosustentación alimentaria* (CSPA).

La mayor o menor amplitud con la que, en términos operativos, se defina la magnitud de este sector habría de depender de los recursos de que se dispusiera para impulsar el desarrollo general del sector campesino a largo plazo (de 10 a 20 años). Cuanto menores sean los recursos previsibles, mayor tendrá que ser el número de las unidades que se incluyan en esta categoría y viceversa.

Lo anterior es así, sobre todo si entre otros objetivos de política figura el de impedir que unidades potencialmente viables en la actualidad lleguen a dejar de serlo a causa de los procesos de descomposición a que la agricultura campesina se ve sometida actualmente, porque ello implicaría concentrar los recursos generadores de capacidad productiva en estratos campesinos con cierta posibilidad de autosustentación.

Un segundo grupo —que podría denominarse de unidades *autosustentables a largo plazo* (CALP)— estaría constituido por aquellas unidades campesinas de infrasubsistencia en que el logro de la seguridad alimentaria implicaría la elevación significativa de los rendimientos a partir de: 1) la adaptación y especificación para las condiciones ecológicas locales, de normas técnicas generales (fórmulas de fertilización, densidades de siembra, semillas de mayor potencial, etcétera); 2) el desarrollo de una infraestructura adecuada, y 3) medidas de reorganización parcelaria y de dotaciones complementarias. En general, medidas cuyo plazo de maduración es muy largo.

Un tercer grupo estaría constituido por las que podríamos denominar *unidades autosustentables a corto plazo* (CACP) e incluiría a todas aquellas que están en el umbral de una producción de subsistencia y que con una política de insumos y de financiamiento apropiada, y con la aplicación de opciones tecnológicas conocidas y de eficacia demostrada, estarían en condiciones de superar dicho umbral en forma regular al cabo de dos, tres o cuatro ciclos agrícolas.

Finalmente, un cuarto grupo, que podríamos denominar *unidades mercantiles estables* (CUME) —pues por contraste con las tres categorías anteriores no se encontrarán en un proceso de descomposición aunque no mediara acción pública alguna— estaría constituido por aquellas que obtienen regularmente una producción que supera la requerida para el sostenimiento de la familia y de la unidad productiva (campesinos excedentarios).

Los objetivos a alcanzar con la adopción de una estrategia de desarrollo rural serán, por cierto, diferentes para los distintos grupos mencionados por lo que, aunque sea a título de ejemplo, convendrá subrayar estas diferencias.

Para los grupos CSPA y CALP la seguridad alimentaria es un problema a resolver. En el caso del grupo CSPA ello tendría que lograrse a base de políticas en las que se enfatiza la creación de oportunidades de empleo rural extraparcialario y el establecimiento de organizaciones de tipo sindical dedicadas a fortalecer su capacidad de negociación. No debería descartarse, sin embargo, que algunas de las unidades de que se trata, podrían pasar a formar parte del grupo CALP por la vía de la integración o compactación parcelaria, estimulada por las políticas destinadas a beneficiar a las unidades de tipo CALP. Para las que esta opción no fuera factible, cabría pensar en la formación de empresas asociativas de servicios que emprendiesen colectivamente la oferta de su fuerza de trabajo en actividades de tipo artesanal, de construcción de infraestructura, etcétera y que para estos efectos pudiera recurrir al crédito y a la asistencia técnica oficial.

Para el grupo CALP el objetivo inicial sería frenar las tendencias a la descomposición de la unidad productiva (es decir, a su transformación en unidades del grupo CSPA) incrementando los niveles de producción y de productividad hasta alcanzar, por lo menos, la autosustentación de la familia y de la unidad productiva, es decir, niveles de producción que proporcionarán *in situ* los ingresos necesarios para satisfacer el consumo esencial de la familia y permitirán la formación de un fondo de reposición.

En los grupos CACP y CUME podría suponerse que la seguridad ali-

mentaria habría sido alcanzada e incluso, sobre todo en el grupo CUME, rebasada, tomando además en cuenta las variaciones estacionales a las que los rendimientos están sujetos.

Los objetivos para estos grupos deberían consistir, por lo tanto, en incrementar la capacidad de producción de excedentes alimentarios para el mercado interno contribuyendo en esa forma a reforzar la política nacional de autosuficiencia alimentaria.

En síntesis, a las diferencias estructurales que existen entre los productores campesinos, corresponden diferencias de objetivos a alcanzar en plazos también diferentes y a base de medidas que, formando parte de un tronco estratégico común (el que se propone la seguridad alimentaria del conjunto), habrían de tener presentes las diferencias indicadas.

Al hablar de "medidas diferenciadas", más que al enfoque (o si se quiere a la "filosofía") o a los principios generales que deben guiar la estrategia, nos referimos a la jerarquía, ordenamiento temporal, profundidad y viabilidad de las políticas de diversa clase que habría que adoptar en cada caso. Se trata de una condición necesaria para que las políticas tengan el mayor grado de especificidad posible en lo que a los sujetos a que van destinadas se refiere, para que puedan integrarse en programas coherentes de alcance local y se pueda generar cierta comunidad de intereses entre los sujetos de dichos programas. Esta comunidad de intereses es indispensable para que algunas de las condiciones claves de la estrategia puedan alcanzarse.

2. Participación y control

Dos elementos claves —para la tarea de movilizar el potencial humano no de producción y de creación que encierra ese vasto sector— son la participación del sector campesino en las decisiones locales que afectan a sus condiciones de vida y de trabajo y el control autónomo de sus condiciones de producción. Estos dos elementos (participación y control) deben reflejarse en cada una de las líneas de acción a las que haremos referencia para que constituyan efectivamente acciones movilizadoras.

Sin perjuicio de que el significado de ambos conceptos (participación y control) vaya comprendiéndose mejor cuando se expliquen sus implicaciones en relación a las líneas de política, debe señalarse desde ahora que se está lejos de considerar que la "participación" se expresa a través de reglas más o menos detalladas que conducen a incluir a "representantes" de los grupos de que se trata en "comisiones" o "co-

mités" en determinados ámbitos burocráticos, cercanos o lejanos del lugar en que se encuentre el grupo, ni tampoco en la formalidad de que se convoquen ciertas asambleas por los funcionarios de campo de determinadas instituciones públicas para "decidir" algunos asuntos de interés mutuo.

Por "participación" entendemos más bien una práctica continua que sería la expresión real de poder de los sujetos sobre las condiciones del proceso de trabajo y del destino de sus resultados.

Conviene tener presente que de una vasta experiencia en programas de desarrollo rural ha podido desprenderse que las acciones o políticas públicas no participativas requieren mayor cantidad de recursos, más personal y con mayor calificación, para obtener resultados inferiores a los que se lograrían movilizándolo el potencial local y delegando en sus órganos colectivos, o en miembros representativos de la comunidad, muchas de las funciones burocráticas.

El establecimiento de un proceso participativo no es, por cierto, una tarea simple para la que existan fórmulas infalibles, sobre todo cuando tiene que llevarse a cabo en un ambiente de evidentes (y fundamentalmente) desconfianzas acumuladas a través del tiempo.

Para que la participación no se convierta en un postulado puramente demagógico—si es que no es una tarea imposible—es necesario que se den, por lo menos, algunas condiciones, las principales podrían ser la reducción de la extrema heterogeneidad en el grupo territorial y la descentralización o desconcentración de la ejecución pública o, si se quiere, de la capacidad operativa institucional.

Se trata de condiciones difíciles de llenar por la gran cantidad de intereses creados que necesitan salvarse, pero indispensables para que la estrategia en conjunto adquiriera sentido sustantivo, y la política agrícola no tenga que volverse cada vez más vertical y autoritaria, con todo lo que esto implica.

3. *Descentralización, desconcentración y control local*

La centralización y la extrema verticalidad de las decisiones administrativas, así como la concentración geográfica de los recursos humanos y materiales, son rasgos característicos de los aparatos públicos que en América Latina tienen a su cargo las tareas agropecuarias.

En la medida en que la idea de autoridad se entienda como sinónimo de concentración de recursos y decisiones, las iniciativas de desconcentración que surjan de las cúspides burocráticas serán ejercicios formales sin implicaciones sustantivas. Igualmente formales serán los

intentos de coordinación en niveles altos y medios de los aparatos institucionales desde el punto de vista de los efectos de su acción en el terreno, en la medida en que no se atenúe la extrema verticalidad en el seno de cada institución y que conduzca a que los responsables de aplicar las medidas se vean más obligados a servir los intereses institucionales (manteniéndose leales a sus superiores) que a subordinar dichos intereses al servicio de los supuestos beneficiarios de las acciones locales. Resultará imposible llevar a cabo la participación, en los términos descritos, sin que instancias locales del aparato institucional dispongan de un mínimo de poder de decisión sobre el uso de los recursos públicos asignados a una localidad determinada.¹⁵

Incluso el Banco Mundial señala esta necesidad en unos términos con los que no podemos menos que coincidir: "Se subraya la importancia de la coordinación a escala local a causa de que cada vez hay más pruebas de que los programas multisectoriales pueden llevarse a cabo más eficazmente mediante un incremento considerable de la descentralización. El control local proporciona la flexibilidad necesaria para la adecuada integración y sincronización de las actividades, así como para la modificación de los programas, a fin de ajustarse a nuevas circunstancias. El control local, en vez de centralizado, contribuye mucho a la participación de la comunidad, que es esencial para un proceso de desarrollo sostenido. Una ventaja especial estriba en que suele facilitar la conciliación de la forma en que los problemas de la comunidad son percibidos por sus habitantes y por los funcionarios locales."¹⁶

Si la voluntad y las condiciones políticas para el cambio existen, éstas deberán expresarse, por lo menos, en una delegación del control y la asignación de los recursos locales—dentro de los marcos generales que fije el interés nacional— a las instancias de base, como punto de partida de un proceso gradual pero sustantivo de desconcentración y de descentralización. Este cambio en la estructura del aparato institucional tendrá que iniciarse por una modificación de las relaciones entre el personal de campo de las instituciones y los intermediarios (representantes u "hombres-nexo") del grupo campesino con el aparato público.

Esta relación constituye un *eslabón crítico* de la vinculación entre los campesinos y el Estado en el proceso de impulsar el tipo de desarrollo rural a que se aspire.

¹⁵ Véase A. Pearce y M. Stiefel, "Participación. Un enfoque de investigación," en *Socialismo y participación*, Desco, Lima, 1980, para un intento de clasificación teórica del concepto, así como los materiales del proyecto UNRISD sobre participación.

¹⁶ Banco Mundial, *Desarrollo rural*, documento de política sectorial, 1977, p. 33.

La tergiversación de los objetivos de la política mejor intencionada se derivan con gran frecuencia de una especie de "articulación perversa de roles" entre el representante de las instituciones y el de los campesinos.¹⁷ Este fenómeno no debe atribuirse sólo a formas abiertas o encubiertas de corrupción pecuniaria; se debe muchas veces a cuestiones más sutiles y complejas que se relacionan con los criterios de evaluación a que la labor de cada uno de esos sujetos se ve sometida y que raras veces tienen que ver con el grado en que han sido alcanzados los propósitos de beneficio colectivo a nivel local.¹⁸

Lo anterior ocurre tanto en situaciones en las que la aplicación de políticas concebidas a nivel central suponen un conflicto de intereses creados locales como en aquellas en las que el interés institucional, por ajustarse formalmente a normas abstractas y generales, se traduce en un apoyo a los productores mejor dotados de recursos o en la imposición de formas ineficientes (desde el punto de vista de los intereses campesinos) en el uso de recursos.

Cambiar el carácter de este eslabón decisivo requiere, por una parte, que se capacite a los productores para que puedan participar en los términos que se describen en el punto siguiente, y hacer que sus intereses de grupo sean lo bastante homogéneos para que el interés colectivo por conseguir una resolución determinada pese más que la tentación individual de cambiar esa resolución por otra en beneficio personal o en el de un grupo reducido.¹⁹

En el ámbito del sector público, el cambio del tipo de articulación descrito requiere la incorporación a estas tareas de funcionarios altamente motivados y con vocación de servicio. Estas cualidades no dependen sólo del método de selección, dependen también de la forma en que se apliquen sistemas apropiados para evaluar comportamientos y de estímulos materiales adecuados.

Los procedimientos de la evaluación, para ser efectivos, no podrían

¹⁷ A. Pearce, "Peasant Based...", *op. cit.*, p. 23. El autor llama a esta articulación el "nexo compactado" (compacted nexus) que define como "los arreglos, que en beneficio personal, se dan entre el representante de las agencias de gobierno y el líder de la aldea. Ambos individuos deben cumplir una función de nexo para aquellos en cuya representación actúan, pero "compactan" sus roles para subvertir sus funciones legítimas en beneficio personal".

¹⁸ Lo anterior no implica, ni por asomo, que deban atribuirse a esta instancia los defectos o desviaciones del conjunto del aparato burocrático o de sus niveles intermedios o superiores; por el contrario, precisamente dichas desviaciones son las que con frecuencia refuerzan los fenómenos de "articulación perversa" a que hicimos referencia. Si hemos puesto el acento en este eslabón es porque se trata tanto del que pone en contacto inmediato con los productores, como porque se estima que su modificación puede constituir el punto de partida de una eventual transformación gradual del conjunto.

¹⁹ A. Pearce, "Peasant Based...", *op. cit.*, p. 20.

ser de carácter burocrático, como los que se utilizan para estimar el cumplimiento cuantitativo y formal de ciertas tareas en términos de número de formularios llenados, número de créditos otorgados, cantidades de fertilizante entregadas, etcétera.

Dichos procedimientos tendrían que consistir en una combinación de la participación de los beneficiarios de su acción en la calificación del desempeño de los funcionarios (a base, por ejemplo, de un sistema de evaluación con votación secreta), con una estimación de resultados "objetivos" en términos del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los productores de que se tratase.

Iniciadas las tareas de homogeneización (que podrían constituir en algunas localidades un primer impulso movilizador) y alcanzado el mínimo de descentralización administrativa a que hicimos referencia, existirían las condiciones para llevar a cabo las medidas que a continuación se esbozan.

4. Fortalecimiento de la comunidad y homogeneidad de las unidades productivas

El conjunto de políticas que componen la estrategia de desarrollo rural deberá dirigirse esencialmente a lo que hemos denominado la *localidad de desarrollo rural* (LDR) y que corresponde, *grosso modo*, a lo que definimos como *grupo territorial*, una vez que se ha procurado hacer lo más homogéneo posible dicho grupo, es decir, después de haberse establecido las condiciones para que el grupo territorial haya pasado a ser efectivamente una *comunidad*.

La disminución de la heterogeneidad estructural de las unidades que integran una LDR constituye uno de los primeros propósitos de la estrategia. No se pretendería con ello que las unidades productivas llegasen a disponer de una cantidad idéntica de recursos; sólo se aspiraría a que las diferencias entre las unidades mayores y menores se redujeran lo suficiente para evitar que se acelerase el proceso de polarización o se reforzase la polarización existente, como consecuencia (no deseada) de la acción del Estado y de la acción (necesaria) de las fuerzas del mercado.

Los rangos aceptables entre las unidades mayores y las menores no podrían determinarse genéricamente, se tendrían que definir de una manera más o menos empírica y casuística para cada país, para cada región y para cada LDR.

La homogeneización no implicaría que de un área geográfica determinada se tuviesen que eliminar las unidades que se encontrasen por

encima o por debajo de los límites fijados para cada estrato porque en muchos lugares ello sería utópico. De lo que se trataría es de que *el grupo sujeto de la estrategia* no incluyera unidades que rebasaran los límites tolerables por las distorsiones que el hecho produciría en la dinámica esperada.²⁰

La contigüidad geográfica de los beneficiarios es una condición que facilitaría notablemente la acción, pero no sería absolutamente indispensable en la medida en que la producción podría seguir efectuándose al nivel de las unidades familiares sin contradecir para nada ni los propósitos ni las condiciones de la estrategia.

IV. ALGUNAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Las páginas que siguen están destinadas a mostrar cómo se expresan los principios generales enunciados en el acápite anterior en algunas de las principales políticas que constituirían la estrategia alternativa.

1. Política de capacitación: su enfoque y objetivos

En términos generales, la capacitación debería orientarse al desarrollo progresivo de las organizaciones de las "unidades locales de desarrollo rural" (LDR), en particular de los órganos destinados a funciones de tipo colectivo o cooperativo como el crédito, la comercialización, la transformación de algunos de sus productos, la adquisición de artículos de consumo esencial, el desarrollo de infraestructura productiva y social, la gestación de proyectos de inversión, y en general, la negociación de la LDR con el "entorno socioinstitucional".²¹

Entendida así la capacitación, constituiría el elemento inicial para impulsar una dinámica de cambio y para hacer viables las unidades productivas al nivel de la LDR. Por lo tanto, esa capacitación no podría lograrse a base de enfoques tradicionales en los que los capacitados constituyen un grupo reducido (líderes reales o potenciales) que reci-

²⁰ En el Asia, algunos autores señalan que relaciones de 1:4 y 1:5 no son incompatibles con el desarrollo de políticas que estian la movilización en una misma dirección del conjunto de la aldea o del grupo territorial. Véase M. Lipton, "Towards a Theory of Land Reform", *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*, editado por D. Lehman, Faber, Londres, 1974, pp. 269-316.

²¹ Entendemos por entorno socio-institucional los elementos ajenos al grupo territorial con los que este tiene contacto inmediato y que influyen significativamente en sus condiciones de producción y reproducción. Se incluyen aquí los diversos tipos de intermediarios, las instituciones públicas y privadas locales, así como el mercado en su acepción más amplia.

be pasivamente conocimientos específicos de diverso tipo en cursos realizados en los lugares donde son reunidos, como las "centrales de capacitación campesina" por ejemplo.

La capacitación que interesa tendría que considerarse un proceso continuo que iría incorporando progresivamente a todos los miembros de la LDR, y en el que *se aprendería a organizar organizando*, es decir, convirtiendo el proceso de aprendizaje mismo en un primer ejercicio de participación y de gestación de los organismos a que hicimos referencia. Para ello, la LDR tendría que disponer de su propia unidad de capacitación, que constituiría uno de los primeros organismos de función colectiva y sería autogestionada por los miembros que en cada ciclo de capacitación pasaran por ella.²²

Con excepción del aprendizaje y de la práctica de principios básicos de organización, el contenido de los cursos (en particular de los de tipo técnico) iría siendo definido por los propios capacitados en función de los problemas concretos a los que tanto la unidad de capacitación —que bien diseñada podría constituir, en algunos aspectos, una reducción a escala de la propia LDR— como la LDR habrían de hacer frente.

Lo anterior supone que la capacitación apuntaría a dos objetivos básicos: 1) generar entre los miembros de la LDR *la capacidad para autodiagnosticar su realidad socioproductiva*, es decir, para conocer la potencialidad de los recursos con que estaría dotada y los obstáculos de diverso orden (internos y externos, técnicos, socioinstitucionales) que impedirían la realización de esta potencialidad, y 2) generar capacidad de creación de los órganos de gestión autónoma de las funciones y de las demandas colectivas de los campesinos de la LDR frente al entorno socioinstitucional, por aproximaciones sucesivas de ensayo-error-autocrítica, ensayo, etcétera.

Para las unidades de los grupos CALP y CACP, la capacitación constituiría el punto de partida de un proceso de fortalecimiento simultáneo de su economía y de su capacidad de negociación con el entorno socioinstitucional, al hallarse ambos fenómenos estrechamente relacionados.

Para el grupo CUME la capacitación podría efectuarse o desarrollarse al mismo tiempo que la gestación de formas directas de organización de su capacidad negociadora, puesto que siendo sus economías

²² Un punto de partida para el desarrollo del sistema de referencia está constituido por el aplicado en el programa de cooperativas agrícolas de la OR en Honduras (PROCAR). Véase al respecto C. Santos de Morais, *Laboratorios de capacitación en organización*. El sistema desarrollado por PROCAR requeriría de modificaciones para adaptarse a una estructura en la que los productores estarían constituidos por unidades familiares y no por empresas colectivas.

relativamente más fuertes que las de los grupos anteriores, la potencialidad de su fuerza negociadora podría verse inhibida por la falta de una instancia que aglutinase a los productores de este grupo para enfrentar colectivamente sus relaciones con entidades de mayor poder relativo que el de cada uno de ellos considerado aisladamente.

2. Investigación y desarrollo científico tecnológico

La investigación y la difusión del conocimiento tecnológico existente formarían parte importante de la tarea de dar viabilidad a las unidades de los grupos CALP y CACP y de transformar las unidades del grupo CUME en proveedoras regulares de parte significativa de los requerimientos internos de alimentos básicos. Para que la investigación pudiera representar el papel indicado, sería indispensable una transformación radical de los términos en que la misma ha venido efectuándose hasta el presente.

Varios autores han subrayado que, como contrapartida al desarrollo espectacular experimentado por los rendimientos de ciertos cultivos en ciertas áreas —derivados de lo que se ha dado en llamar “la revolución verde”—, se han intensificado los procesos de polarización en la estructura agraria, fenómeno que puede atribuirse a no haberse considerado en el diseño de la estrategia aludida el impacto socioeconómico de la utilización de los paquetes tecnológicos exigidos por las variedades de semillas de alto rendimiento.

Inclusive en programas convencionales de desarrollo tecnológico orientados a pequeños productores (léase campesinos) es posible advertir, entre otras, las siguientes insuficiencias:

a) Cierta incompreensión de las reglas que gobiernan “la lógica de manejo” de las unidades campesinas o si se quiere cierta subestimación de la necesidad de estudiarlas e integrarlas al desarrollo de las alternativas tecnológicas. Lo anterior se expresa, entre otras cosas, en la ausencia de esta temática (o en su presencia sólo tangencial) en los cursos de capacitación impartidos a los técnicos e investigadores de programas de este tipo.

b) Los beneficiarios potenciales sólo participan de una manera pasiva en la definición tanto de lo que se debería investigar como de los procedimientos a aplicar (específicamente en los experimentos) y de la forma de difundirlos entre ellos. Se suele prestar más atención a los problemas de coordinación entre instituciones o entre funcionarios con distintas responsabilidades de campo, que entre éstos y los campesinos.

c) A pesar de las definiciones formales del enfoque, en el sentido

de partir por lo que los campesinos conocen, han generalmente hecho un esfuerzo claro para asimilar (o entender) los términos en que los campesinos de las áreas a las que se destinan estos planes perciben los recursos con los que cuentan ni, por lo tanto, para traducir la gran especificidad del conocimiento empírico de los campesinos (sobre semillas, prácticas de manejo, etcétera) a conceptos generales de tipo más abstracto y técnico que permitieran tender el necesario puente de comunicación y de enriquecimiento entre investigadores y campesinos.

En el enfoque alternativo se propone la transformación del sistema de desarrollo de tecnología agropecuaria a partir de la base, en un proceso de adaptación progresiva de las instancias regionales y de los institutos nacionales a las necesidades de las unidades mismas de producción primaria.

Esto implica convertir las tareas de creación y adaptación tecnológica en tareas de participación y movilización de los usuarios potenciales, efectuando en masa la investigación experimental y la evaluación de las prácticas de cultivo alternativas en un área determinada.

Al nivel de las LDR tendría que efectuarse el impulso inicial de un proceso como el propuesto, creándose las condiciones institucionales mínimas indispensables para estos efectos e incorporándose al tipo de capacitación descrito en el punto anterior la enseñanza y la práctica de los rudimentos del método experimental.

Aún a riesgo de abundar en detalles que pudieran romper el nivel de generalidad que hemos mantenido hasta aquí, parece indispensable precisar, a título de ejemplo, una posible secuencia que exprese en términos concretos lo indicado. En este sentido, se podría imaginar la creación, en cada LDR, de una unidad de desarrollo y adaptación local de tecnología apropiada (por brevedad la denominaremos UTL). Sería la unidad encargada de organizar y evaluar las experiencias de prácticas alternativas de cultivo a nivel de la LDR, contando para ello con la asesoría constante de personal calificado de los organismos de investigación-extensión de la región ecológica correspondiente.

Los maestros y alumnos de las escuelas rurales ubicadas en las áreas de las LDR, así como las escuelas agropecuarias regionales, habrían de formar parte de la UTL para incorporar, como práctica regular de sus alumnos, la participación en la actividad experimental local. De este modo se podría transformar la educación rural en un instrumento de apoyo al campo en vez de constituirse, como sucede, en un primer paso de preparación para emigrar.

El asesor técnico de las UTL sería el catalizador de esta actividad

en la localidad y constituiría, por lo tanto, una pieza clave (uno de los "eslabones críticos") de la vinculación de los productores con el sistema de investigación agrícola.

La experimentación tendría presentes diversos problemas, como por ejemplo los que se presentan con motivo del manejo del agua y los suelos, el uso de abonos naturales, fertilizantes químicos y semillas mejoradas, las densidades de siembra, las asociaciones de cultivos, la integración en diversas formas de la actividad agrícola y pecuaria, las prácticas alternativas de control de plagas y malezas, etcétera.

Se analizarían los resultados de cada ciclo experimental en asambleas técnicas de agricultores organizadas por la UTL al nivel de la IDR para hallar las causas de las diferencias que se encontrasen y poder ir recurriendo a la tecnología que mejor se adaptase a lo que un autor ha llamado "la idiosincrasia de su medio ambiente".²⁸

Las demandas de asistencia técnica especializada (es decir, las relacionadas con los problemas que no lograrán resolverse entre el asesor técnico y la UTL se pasarían de las UTL a los centros regionales o, de existir, a otras asistencias intermedias.

La conclusión de las reuniones de evaluación que se celebrasen al nivel de IDR, así como los problemas que se hubiesen encontrado y los resultados obtenidos de la adopción de determinadas recomendaciones, se trasladarían a reuniones regionales de las UTL —verdaderas *Asambleas Regionales de Experiencias Tecnológicas Compartidas*— que patrocinarían los centros regionales y que serían los encargados de sintetizar los resultados en términos de sistemas agrícolas diferenciados para las diversas regiones. Cada ciclo experimental (que coincidiría, en general, con los ciclos agrícolas) determinaría avances en la precisión de dichos sistemas hasta alcanzar la especificidad deseada.

Los Centros Regionales trasladarían a los Institutos Centrales de Investigación Especializada, de la más alta excelencia científica posible, las demandas de investigación en orden de importancia que se relacionaran con los problemas que quedasen fuera de su competencia o debieran abordarse a nivel nacional.

En síntesis, el estímulo y el desarrollo de las UTL habrían de generar demandas que irían transformando el contenido y el método de trabajo de los centros regionales y esta transformación, a su vez, trasladaría nuevas solicitudes de los Centros Regionales a los institutos nacionales especializados, que irían organizando progresivamente sus programas, por lo menos parcialmente, en función de estas demandas.

²⁸ A. Pearse, "Peasant Based . . .", *op. cit.*, p. 2.

Legitimada esta cadena de transmisión, sería perfectamente posible que fueran presentándose iniciativas a nivel de los institutos y/o de los Centros Regionales que hicieran el recorrido inverso hasta su adopción, a título experimental (o como práctica corriente), por los productores, sin necesidad de que esta iniciativa hubiera sido directamente motivada por demandas de la base.

La legitimidad de la relación entre investigadores y productores así lograda es la que permite que estos últimos adopten iniciativas originadas en una visión más amplia de los intereses nacionales que la susceptible de percibirse al nivel de las unidades de base.

La iniciativa local debe recibir estímulos materiales y morales, que constituyen un reconocimiento social y público de las aportaciones individuales y de las aportaciones de las UTL. En las reuniones de evaluación (tanto locales como regionales) se premiarían y destacarían las aportaciones aludidas, estimulándose de esa manera la emulación entre los productores.

La tecnología que se genere o adopte por un procedimiento como el descrito, incluso en los casos en que implique la incorporación de un volumen creciente de elementos externos (insumos industriales e implementos de mayor complicación técnica), habrá de ser de fácil adopción y control para los usuarios, es decir, una "tecnología apropiada" en el sentido que a dicho término debiera darse.

Cabe destacar, finalmente, que habrían de presentarse algunas diferencias en cuanto a la función que el desarrollo tecnológico significaría para los distintos tipos de unidades. En los grupos CALP y CACP, la adopción de cambios en las condiciones en que se desarrolla el proceso productivo sería decisiva para detener las tendencias a la descomposición de las unidades productivas y para darles viabilidad como unidades autosustentadoras de la seguridad alimentaria de sus dependientes. El énfasis deberá ponerse en el desarrollo de alternativas que permitan el incremento de la productividad de la tierra disponible, sin un incremento de los insumos de origen externo que vaya más allá de los márgenes que permitan las condiciones de control y autosustentación, del proceso productivo a que nos hemos referido anteriormente. Implicaría este propósito el desarrollo, sobre todo, de obras de infraestructura —recurriendo a un uso muy intensivo de mano de obra— destinadas a la captación, conservación y manejo del agua, por lo menos para disponer de riego complementario o de auxilio para proporcionar mayor flexibilidad al uso del suelo y utilizar con mayor eficiencia los insumos complementarios. En este mismo sentido cabe considerar el desarrollo de obras de mejoramiento de los suelos destinadas a aumentar la ef-

ciencia del uso del agua y a impedir la erosión y otros procesos de deterioro.

Por lo que a insumos se refiere, habría de favorecerse la experimentación con fuentes de nutrientes y sistemas de control de malezas y plagas, que fueran alternativas al uso intensivo de fertilizantes, pesticidas y herbicidas químicos de origen industrial.

En cuanto a las semillas tendría que fomentarse la selección de variedades locales o la posibilidad de producir localmente variedades de otros lugares, frente a alternativas que requirieran su importación permanente (por ejemplo, de híbridos).

En relación a los implementos y la maquinaria, convendría estimular la creación y adaptación de instrumentos adecuados a la escala de las unidades familiares, y la formación de talleres locales para fabricarlos y repararlos.

No se trataría de convertir a este sector en una especie de "museo tecnológico", sino de reducir en las primeras etapas la dependencia de insumos externos a proporciones tolerables a base de establecer "fuentes propias competitivas, no sólo en el plano comercial y técnico sino, sobre todo, en el terreno social y cultural", por lo menos hasta que se cimentara la capacidad de supervivencia independiente de estas unidades.²⁴

El grupo CUME, debidamente organizado para hacerse cargo de sus negociaciones con el entorno socioinstitucional, podría recurrir desde el comienzo del proceso a una cantidad mayor de insumos importados y asimilar modificaciones basadas en la intensificación del empleo de fertilizantes químicos, semillas mejoradas (incluidos los híbridos que deban importarse cada ciclo) y patrones más mercantiles de uso del suelo. El énfasis inicial en materia de inversiones podría ponerse en el mejoramiento de las condiciones de acopio, conservación, transporte y, eventualmente, de transformación industrial de los excedentes comercializables.

3. Política de crédito y seguro agrícola

En un sentido formal, las políticas de concesión de crédito subvencionado a tasas diferenciadas según tipo de producción se aproximaría al tipo de políticas diferenciadas que se proponen en este documento, puesto que en la política referida se contemplan normas de excepción—en cuanto a tasas de interés, plazos, garantías, etcétera— para pro-

ductores que, *grasso modo*, se parecieran a lo que aquí hemos definido como campesinos.

Sin embargo, el análisis concreto de la aplicación de este tipo de créditos muestra que están lejos de corresponder a un enfoque como el aquí propuesto y presentan, entre otros, los siguientes problemas:

a) Hacer caso omiso de la heterogeneidad de las unidades beneficiadas con este tipo de créditos.

b) Constituir, más que apoyos al incremento del potencial productivo de estas unidades, subvenciones a su consumo corriente, sobre todo si se considera la enorme frecuencia con que estos préstamos terminan por constituirse en "carteras vencidas". Como subvenciones al consumo terminan siendo regresivas pues le dan más recursos a quien mayor capacidad de producción tiene.

c) Los mecanismos de otorgamientos son de tal complejidad que rara vez los beneficiarios saben cuánto deben y por qué conceptos, hecho que se presta para diversas formas de corrupción entre los encargados de administrar estos créditos.

ch) Con frecuencia, el otorgamiento del crédito convierte a la banca en un verdadero "patrón" de los supuestos beneficiarios en el sentido de asumir las decisiones del qué y del cómo producir.

d) Cuando el crédito va acompañado de la entrega de insumos (semillas o fertilizantes) el ciclo de producción queda condicionado a la oportunidad con que éstos sean entregados por la banca, oportunidad que no siempre coincide con las fechas óptimas para estos efectos, etc.

A lo anterior hay que agregar que raras veces existen sistemas de seguro agrícola que cubran a productores campesinos de bajo potencial que están, generalmente, en tierras muy vulnerables a los efectos de la variación climática.

Quando, por otra parte, existen sistemas de seguro subvencionados para este tipo de productores éstos se hallan plagados de tal cúmulo de condiciones para su ejercicio que raras veces cumplen la función protectora para la que fueron diseñados.

En el enfoque aquí presentado se supone un rediseño de los sistemas de crédito y seguro a partir de la base, es decir, a partir de la relación entre los funcionarios de campo, de las oficinas locales del banco y de la aseguradora y los usuarios del crédito, que tenga los rasgos generales que a continuación se describen. En primer lugar, el diseño de políticas diferenciales debe ir mucho más allá de la simple diferenciación entre productores de bajos ingresos y del resto, adoptando una clasificación del tipo propuesto en este documento con base en la viabilidad potencial de los usuarios. En segundo lugar, las diferencias no pueden redu-

²⁴ A. Pearse, "Peasant Based . . .", *op. cit.*, p. 54.

cirse a diferencias de tasas, plazos y garantías, sino a una verdadera estrategia donde se combinen capacitación y créditos de inversión y de gasto corriente de distintas maneras y para distintos objetivos en relación a cada grupo.

Por ejemplo, para el grupo CALP los términos concesionarios deberían ser los máximos posibles. La mayor parte de los recursos se deberían destinar a créditos de inversión para poder elevar el potencial productivo de las unidades, incluyendo entre los mismos créditos para las actividades de innovación y experimentación tecnológica de las UTL y de los lotes experimentales a que hicimos referencia más arriba.

Puede pensarse también en la formación, a base de crédito, de reservas colectivas de granos controladas por órganos *ad-hoc* de la IDR y vinculadas a programas de inversión en infraestructura productiva y social.

El crédito corriente debe estar estrechamente vinculado al de inversión y su orientación debe tender a la capacitación, es decir, a la formación de usuarios que puedan ser sujetos de crédito con propósitos económicos. En este sentido, se deberían financiar las actividades productivas de las unidades de capacitación de las IDR y entregar asistencia técnica sobre la operación del crédito a cada uno de los cursos que dicha unidad realizase.

Para el grupo CACP los principios serían esencialmente los mismos, aunque los términos podrían ser relativamente menos concesionales que para el grupo CALP y contener la relación una mayor proporción relativa del segundo tipo de crédito.

Por otra parte, a las funciones antes señaladas para el crédito corriente se podrían agregar otras que por su forma de operación (aunque no por sus condiciones) se pareciesen más a créditos normales de producción, cuando existiera la posibilidad de efectuar con éxito cultivos mercantiles.

El grupo CUMA debería estar, teóricamente, en condiciones de operar con créditos en términos similares o parecidos a los que la política general de crédito pudiera ofrecer a las empresas agrícolas. Las tasas preferenciales tendrían que estar estrechamente relacionadas más con los deseos de la autoridad de estimular ciertos cultivos o de evitar precios de mercado mayores que los que políticas generales considerasen aceptables que con el propósito de hacer posible la sustentación de estas unidades. Incluir las en los grupos anteriores y permitir por esta vía que se adscribieran a la sistemática condonación de carteras vencidas o al "pago", por el seguro, de los adeudos, sería desvirtuar todo el sistema crediticio y alimentar las fuentes de su corrupción e ineficacia.

El grupo CSPA no sería sujeto de crédito agrícola bajo ninguna de las modalidades aquí descritas. Si por razones de política general se estimase necesario incrementar el poder adquisitivo de este grupo durante cierto periodo o incrementar directamente su acceso a los alimentos esenciales, podrían estudiarse diversas modalidades de créditos subsidiados al consumo, o de ventas a precios subsidiados de bienes esenciales en un mercado de acceso restringido y controlable, al que nos referiremos más adelante.

Si los recursos disponibles para atender este sector no fueran demasiado escasos, cabría la posibilidad de buscar fórmulas que, aprovechando esta enorme fuerza de trabajo, creasen fuentes de ingreso permanente, como podrían serlo las empresas autogestionadas para la producción artesanal, para la fabricación de medios de producción para tecnologías simples y de bajo costo al nivel de la IDR, etcétera, a que hicimos referencia anteriormente. Se podría incluso pensar en la creación de empresas o brigadas de servicios que se contratasen con carácter colectivo para la realización de ciertas tareas (construcción de infraestructuras, por ejemplo).

En estos casos, la colectividad así formada podría recibir créditos de inversión y corriente a cambio de programas de producción o de contratos de servicios.

Se podría pensar también en la posibilidad de emplear el crédito como un elemento de estímulo para la integración o consolidación de parcelas que permitiesen dar a varias unidades del grupo CSPA características semejantes a las del grupo CALP y adscribir las de esa manera a las políticas establecidas para este último grupo.

Además de la nueva definición expuesta para establecer los criterios de elegibilidad de los usuarios y las condiciones de acceso al crédito, se precisaría romper con la extrema verticalidad de la relación banco-campesinos en la que el primero convierte el monopolio crediticio en una herramienta para definir qué sembrar, cómo y cuándo hacerlo, e incluso hasta el destino que se le debe dar a lo producido.

4. Política de precios y comercialización

Como el resto de las acciones consideradas hasta aquí, la política de precios y comercialización habría de diseñarse también de acuerdo con el tipo de productor al que fuera dirigida y con el tipo de respuesta o de evolución que se esperaría de cada uno de ellos. Cabe, sin embargo, destacar que la posibilidad de manejar precios diferenciales de productos y de insumos para los diversos grupos exige complicados sistemas de

control para evitar que los beneficios deseados se trasladasen de un grupo a otro, sobre todo si esos sistemas son de carácter burocrático. La complejidad del sistema de controles y su ineficiencia serán mayores cuanto mayores sean las diferencias que se quieren establecer entre los precios que afecten a los distintos grupos y los precios de mercado.

Otra restricción a la que se vería sometida la política de precios, en particular la de productos típicos de la economía campesina —que son, a su vez, parte sustantiva de la canasta de bienes-salario— sería precisamente la que impone una política de contenciones salariales. La relación salarios-precios impide revisiones lo bastante drásticas (o saltaos cualitativos), en la relación de precios de los granos básicos con el resto de los bienes, para lograr por este camino "simple" hacer económicamente posibles unidades como las de los grupos CALP y CACP.

A la restricción anterior habría que agregar que muchas de las unidades campesinas de infraestructura son compradoras netas de granos básicos por lo que un alza en el precio de estos productos reduciría sus ingresos reales y agudizaría su precaria situación.

A pesar de las restricciones anteriores, parece necesario establecer una política de precios y de comercialización orientada a mejorar los términos de intercambio de la economía campesina.

En condiciones de mercado libre, la menguada capacidad de regateo que tienen las unidades campesinas, unida a su disposición a producir a precios más bajos de los que una empresa capitalista exigiría para hacerlo, han conducido a que —independientemente de lo que pueda ocurrir con la relación de precios agrícolas/otros precios— los que obtiene el campesino por sus productos en los mercados locales implican generalmente una transferencia a terceros de toda o de buena parte de la mejoría en los precios relativos que las (fluctuantes) políticas oficiales suelen pretender algunas veces.

Los mecanismos para interrumpir esta tendencia no son en absoluto simples de establecer y el que aquí se sugiere a título de ejemplo sólo es uno entre otros más o menos radicales que apuntan en el sentido indicado y cuya eficacia y viabilidad tendrían que medirse en la práctica.

Se trata fundamentalmente de la creación de un mecanismo que permitiera una *desvinculación selectiva* de las LDR de los mercados locales, en un conjunto reducido pero decisivo de bienes de consumo esencial y de recursos productivos. La creación de Centrales de Comercialización Local de Propósitos Múltiples y de tipo autogestionario (CCL) al nivel de las LDR, podrían llenar este propósito. Actuarían como unidades de compra de los productos de los miembros y de venta a los

mismos de insumos y de bienes de consumo esencial a *precios administrativos*, es decir, fijados en función del tipo de política de ingreso que se quisiera impulsar.

La CCL podría fijar precios superiores a los del mercado para los productos que obtuvieran las unidades campesinas adscritas a ella, y venderles a éstas insumos y un número reducido —pero de peso relativo importante en el gasto— de productos de consumo esencial a precios más bajos que los del mercado, siempre y cuando se pudieran fijar, en cada caso y para cada unidad familiar, volúmenes máximos de compra y de venta a dicho precio, y asegurarse de que sólo podrían comprar y vender en la Central las familias adscritas a ella y los miembros de la LDR.

En otras palabras, se trataría de crear un *mercado de acceso restringido y controlado* para los productores campesinos de un área determinada en una forma que garantizase que el proceso de viabilización no habría de verse frustrado por relaciones de mercado adversas que impedirían la retención por los productores de los incrementos de producción y de productividad que el desarrollo de sus potencialidades fuera generando.

La CCL recibiría del (o los) organismos estatales correspondientes los productos e insumos destinados a sus miembros, y les entregaría la producción acordada a los precios administrativos que la política adoptada aconsejase.

Tanto el volumen máximo de insumos y de productos de consumo como el volumen máximo de acopio que la empresa estatal entregaría y adquiriría, respectivamente, a precios subsidiados, serían fijados y establecidos de antemano con la Central con arreglo a criterios generales de política nacional.

En otras palabras, cada unidad familiar podría disponer de una parte alícuota de los insumos controlados, proporcional a las hectáreas que cultivase, y a una parte alícuota de los bienes de consumo recibidos por la Central, proporcional a los consumidores que de dicha unidad dependieran.

Del mismo modo, la unidad familiar podría colocar a precios subvencionados una parte alícuota del volumen de compra pactado con la empresa estatal, proporcional a la superficie de cultivos que dependiera de ella.

No debe perderse de vista el hecho de que, en la medida en que el acceso a los beneficios de este sistema estuviera relacionado con la residencia de la unidad familiar en el área de la Central a la que perteneciera, y de que dichos derechos se perderían con la emigración, este

mecanismo se convertiría en un poderoso elemento para que la población se mantuviera en la localidad y por lo tanto sería un freno a las tendencias migratorias.

En las localidades de desarrollo rural donde predominaran las unidades del grupo CAPR, los volúmenes pactados entre la Central y la empresa estatal procurarían cubrir 100% de las necesidades de consumo (de la canasta de consumo básico) así como 100% del producto potencial estimado para cada ciclo. En las que predominase el grupo CAPC, dicho porcentaje podría reducirse, y en las del grupo CUMC la Central podría no asumir el carácter de *mercado de acceso restringido* y privilegiado, para convertirse más bien en una verdadera cooperativa mercantil que operaría con relativa fuerza en el mercado libre, sin más subvenciones en los precios, por lo tanto, que las otorgadas en general a la producción de determinados productos y al empleo de ciertos insumos.

Por otra parte, la CCR podría ser la unidad que administrase y regulara la reserva colectiva de granos de la LDR a que nos referimos en la sección relativa al crédito.

La Unidad de Capacitación de la LDR debería incluir entre los temas de sus cursos y de sus prácticas las enseñanzas necesarias para la formación y funcionamiento de una central del tipo descrito y para el control, por la base, del desarrollo de sus funciones.

5. El papel potencial de la agroindustria

Se han dejado para el final las consideraciones sobre el papel que le cabría a la agroindustria sólo porque su integración como elemento de la estrategia de desarrollo de las IDR supone un cierto grado de avance en la conformación de dichas unidades y de sus órganos autogestionarios; sin embargo, el componente agroindustrial puede ser decisivo para la consolidación de los avances que con el enfoque propuesto, pudieran alcanzarse y para el desarrollo de una capacidad competitiva en el mercado interno y externo.

Cabe aclarar desde ya que al contrario de lo que comúnmente se piensa, la contribución de la agroindustria a la absorción significativa de empleo es muy reducida como lo comprueban, por una parte, la experiencia de países que, como China, han elevado a niveles extremos la "ruralización" no sólo de la industria para-agrícola propiamente dicha, sino incluso la de industrias pesadas como la siderúrgica y el cemento, sin haber logrado más que un impacto marginal en la absorción del empleo rural. En segundo lugar, la agroindustria es una de las ramas

de transformación que exige uno de los más altos niveles de inversión por puesto de trabajo creado.²⁵

No es, por lo tanto, en razón de la ocupación generada por lo que debe justificarse el impulso a la agroindustria, sino más bien por las posibilidades que ofrece de elevar el valor agregado producido en la IDR, de impulsar en dichas localidades la integración de tecnologías simples o tradicionales en la producción agrícola (con una alta absorción de mano de obra) a sistemas de procesamiento de alta tecnología que, aunque por sí mismos no absorban mano de obra en forma significativa, permiten elevar la valoración de la absorbida por la actividad primaria.²⁶

La selección de una actividad intensiva en trabajo como eje de la actividad de las unidades individuales integrada a procesos colectivos de transformación, intensivos en capital, puede dar al producto final una gran competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

Por otra parte, la agroindustria puede convertirse en un elemento integrador u ordenador de la actividad primaria facilitando la planificación de dichas actividades en el área que constituye su fuente de alimentación directa e indirecta, incluso en los casos en que dicha agroindustria se reduzca a plantas de desgrane, molienda, etcétera, de productos agrícolas.

Para que la función referida a la agroindustria se cumpla a cabalidad, y en concordancia con el enfoque general de la estrategia aquí delineada, las unidades o plantas industriales deberían pertenecer (por lo menos parcialmente) a la comunidad o IDR en que estuviesen localizadas; su consejo de administración debería estar compuesto y dirigido, asimismo, por miembros de la misma.

En este sentido, la Unidad Agroindustrial Local (UAL) sería también una unidad autónoma (o, de tratarse de una propiedad mixta, semiautónoma) del mismo carácter que las centrales de comercialización y los diversos tipos de empresas u organismos que la IDR fuera creando a medida que se desarrollara. Al igual que en otros casos, la capacidad

²⁵ Desafortunadamente no se ha dispuesto de información de este tipo sobre América Latina; sin embargo, estimaciones hechas en Alemania Federal, por ejemplo, muestran que las inversiones por puesto de trabajo creado en la agroindustria es 4% más alta que en la industria metalúrgica, 27% más alta que en la industria minera, 65% más alta que en la automotriz, y 260% más alta que en la de bienes de capital. (Véase NAFRINS/CONUDI, México: una estrategia para desarrollar los bienes de capital, México, p. 247).

²⁶ Ejemplo espectacular de este tipo de integración es el de la Cooperativa Lechuzca Annil en la India, que partió con "unos cientos de litros colectados de 8 sociedades para, 25 años después, constituirse en un verdadero gigante industrial que colecta 600 mil litros diarios, tiene 240 mil miembros y abarca 840 sociedades aldeanas". Véase *Development Dialogue*, 1967, págs. 24. En el mismo sentido, véanse los planteamientos de la obra de I. Sachs, *op. cit.*, p. 57.

de gestión de la UAL debería formar parte del proceso de capacitación a que se hizo referencia.

Viabilidad de la estrategia

Caracterizada la estrategia y especificadas algunas de las políticas que la componen parece prudente preguntarse por las condiciones que harían viable la instrumentación de una propuesta de este tipo. Al respecto no cabe sino reiterar una verdad de Perogrullo en el sentido de que las dificultades de orden técnico, económico y/o financiero que su puesta en práctica plantea en cada caso concreto, siendo grandes, no son ni con mucho insalvables y que los principales obstáculos se dan en el terreno político, es decir, en el de la mayor o menor apertura que la correlación de fuerzas sociales existente en cada país y en cada momento permite al desarrollo de iniciativas de este tipo.

Al margen, sin embargo, de su mayor o menor viabilidad política en la coyuntura actual por la que atraviesa la mayoría de los países de la América Latina, la formulación de una estrategia de este tipo debería constituir, a nuestro juicio, un ingrediente indispensable de cualquier proyecto de desarrollo (y de país) que aspire, en términos legítimos, a sumar a la gran masa de campesinos a su convocatoria.

→

→

1

1

1

1